

Das Dorfentwicklungsprogramm
als Methode des Wirtschaftsausbaus
für das ländliche Indien

Joachim ~~M~~ertin

1961

DAS DORFENTWICKLUNGSPROGRAMM ALS METHODE DES
WIRTSCHAFTSAUSBAUS FÜR DAS LÄNDLICHE INDIEN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
an der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von
Joachim Mertin
1961



Referent: Professor Dr. Dr. Friedrich Lütge

Korreferent: Professor Dr. Hans Möller

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Juli 1961

Kapitel I. EINLEITUNG UND VORBEREITUNG

1. Einleitung
2. Die Stellung des Verfassers
3. Die Stellung des Referenten
4. Die Stellung des Korreferenten
5. Die Stellung des Publikums
6. Die Stellung des Verfassers
7. Die Stellung des Referenten
8. Die Stellung des Korreferenten
9. Die Stellung des Publikums

Der Verfasser ist dem Referenten, Herrn Professor Dr. Dr. Friedrich Lütge, für Anregung, Kritik und persönliche Anteilnahme zu ganz besonderem Dank verpflichtet. Ebenso sei dem Korreferenten, Herrn Professor Dr. Hans Möller, aufrichtig gedankt. Der Verfasser widmet diese Arbeit seinen indischen Freunden, denen er von ganzem Herzen Erfolg bei dem Aufbau ihres Landes wünscht.

1. Einleitung	17
2. Die Stellung des Verfassers	18
3. Die Stellung des Referenten	19
4. Die Stellung des Korreferenten	20
5. Die Stellung des Publikums	21
6. Die Stellung des Verfassers	22
7. Die Stellung des Referenten	23
8. Die Stellung des Korreferenten	24
9. Die Stellung des Publikums	25

Kapitel II. EINLEITUNG UND VORBEREITUNG

1. Die Stellung des Verfassers	26
2. Die Stellung des Referenten	27
3. Die Stellung des Korreferenten	28
4. Die Stellung des Publikums	29

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Kapitel I PROBLEME EINER UNTERENTWICKELTEN LÄNDLICHEN WIRTSCHAFT	
A Wirtschaftstheorie und wirtschaftliche Ent- wicklung	1
1. Das Problem der Wirtschaftsentwicklung in der klassischen und in der modernen Nationalökonomie	1
2. "Unterentwickelte Länder", Begriff und Merkmale	6
B Die Landwirtschaft in der Strategie der Wirtschaftsentwicklung	10
1. Die Theorie des ausgeglichenen Wachstums	10
2. Hirschmans Modell eines unausgeglichenen Wachstums	12
3. Landwirtschaft und Entwicklungspolitik	14
C Hauptprobleme einer rückständigen Landwirt- schaft	17
1. Berufsstruktur und Produktivität	17
2. Arten der Arbeitslosigkeit	19
3. Soziale Wertvorstellungen und Institutio- nen	25
4. Die Agrarverfassung	31
5. Die Kapitalbildung	35
6. Produktionsmethoden und technischer Fort- schritt	44
7. Absatz- und Kreditbeziehungen der Landwirt- schaft	47
8. Aufgaben des Staates	49
Kapitel II WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE PROBLEME DES LÄNDLICHEN INDIEN	
A Die indische Landbevölkerung	55
1. Demographische Merkmale	55
2. Berufsstruktur und Beschäftigungsstand	58
3. Gesundheitszustand und Ausbildung	61

	Seite
4. Soziale Wertvorstellungen und Institutionen	64
a) Religiöse Einflüsse	64
b) Die Großfamilie	65
c) Das Kastenwesen	66
B Agrarverfassung und Betriebsgrößen	70
1. Die Agrarverfassung	70
2. Landwirtschaftliche Betriebsgrößen und Flurbereinigung	76
C Die Produktion in der dörflichen Wirtschaft	78
1. Mannigfaltigkeit der natürlichen Bedingungen	78
2. Produktionsmitteleinsatz in der Landwirtschaft	79
a) Bewässerungsanlagen	79
b) Gebäude und Geräte	80
c) Verwendung von Düngemitteln	82
3. Erträge der wichtigsten Feldfrüchte	83
a) Reis	84
b) Weizen	85
c) Hirse	86
d) Gerste	86
4. Viehwirtschaft	87
5. Kleinindustrie und Handwerk	89
D Absatz- und Kreditbeziehungen	93
1. Absatzverhältnisse für landwirtschaftliche Produkte	93
2. Das ländliche Kreditwesen	95
E Zusammenfassung	98
 Kapitel III	 FRÜHERE BEMÜHUNGEN UM EINE LÄNDLICHE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG
A Das indische Genossenschaftswesen	101
1. Entstehung und Ausbreitung	101
2. Mängel und Reformen	104
3. Bedingungen für den Erfolg	109

	Seite
B Staatliche Förderung der Landwirtschaft	111
1. Landwirtschaftliche Forschung und Beratung	111
2. Grow More Food (G.M.F.)	115
3. Schlußfolgerungen	116
C Dorfentwicklung in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg	118
1. Rabindranath Tagore in Sriniketan	118
2. Der YMCA in Martandam	120
3. F.L. Brayne in Gurgaon	122
4. Ergebnisse	123
D Entstehung des Dorfentwicklungsprogramms	125
1. Pionierprojekt Etawah	125
a) Zielsetzung	125
b) Arbeitsweise	126
c) Ergebnisse	127
2. Beginn des Dorfentwicklungsprogramms	129

Kapitel IV ORGANISATION DES PROGRAMMS

A Hauptaufgaben	131
B Staatliche Organisation	132
1. Der Gram Sewak als Zentralfigur	132
2. Der Block als Verwaltungseinheit	137
a) Gebiet	137
b) Der Block Development Officer (BDO)	138
c) Eine Arbeitsgemeinschaft von Spezialisten	141
3. Koordinierung auf höherer Ebene	143
a) Im Distrikt	143
b) Im Staat	147
c) In der Union	149
4. Die Programme Evaluation Organisation	150

	Seite
Demokratische Dezentralisierung	153
1. Beteiligung der Bevölkerung	153
a) Bedeutung für das Dorfentwicklungsprogramm	153
b) Erste Ansätze	154
2. Die neue Rolle der Selbstverwaltung	156
3. Organe der Selbstverwaltung	159
a) Der Dorfrat (Panchayat)	159
b) Der Blockrat (Panchayat Samiti)	161
c) Der Distrikttag (Zila Parishad)	163
4. Das Wagnis der Dezentralisierung	164
1 Zusammenfassung	168
 Kapitel V INHALT DES PROGRAMMS	
A Aufgaben und Finanzmittel	170
1. Abgrenzung und Vorbemerkungen	170
2. Das Budget eines Entwicklungsblocks	171
B Förderung der Landwirtschaft	174
1. Die Vorrangstellung der Landwirtschaft	174
2. Verbesserung von Produktionsmethoden und Produktionsmitteln	176
a) Saatgut	178
b) Steigerung der Bodenfruchtbarkeit	179
c) Verbesserte Anbauverfahren und Geräte	181
3. Gartenbau	182
4. Tierzucht und Fischerei	183
a) Viehwirtschaft	183
b) Geflügelzucht	186
c) Fischerei	186
5. Bewässerungsanlagen	187
C Traditionelle Dorfgewerbe und Kleinindustrien	191
1. Staatliche Institutionen	191
a) Zur Förderung des traditionellen Dorfgewerbes	191
b) Zur Förderung von Kleinindustrien	193

	Seite
2. Arbeit in den Entwicklungsblöcken	196
3. Pionierprojekte	198
D Genossenschaften in der Dorfentwicklung	200
1. Aufgaben der Genossenschaften in der Dorfentwicklung	200
2. Förderung des Genossenschaftswesens	202
E Sonstige Tätigkeiten	205
1. Bildungswesen	205
2. Gesundheitswesen	207
3. Bau von Verkehrswegen	209
 Kapitel VI DER BEITRAG DES DORFENTWICKLUNGSPROGRAMMS ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG INDIENS	
A Vorbemerkungen	211
1. Zielsetzung eines "Community Development Programme"	211
2. Schwierigkeiten einer Beurteilung	213
B Langfristiger Beitrag: Veränderung des menschlichen Produktionsfaktors	216
1. Veränderungen der sozialen Wertvorstellungen und der Gesellschaftsstruktur	216
2. Berufsstruktur und Entwicklungspolitik	220
C Arbeitslosigkeit und Kapitalbildung	226
1. Schwächen des bisherigen Programms	226
2. Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Kapitalbildung	230
3. Neuere Vorschläge	233
D Kurzfristiger Beitrag: Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion	236
1. Die Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß - ein Modell	236
2. Anwendung auf Indien	240
3. Bisherige Auswirkungen des Dorfentwicklungsprogramms	248

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

A Wirtschaftstheorie und wirtschaftliche Entwicklung

1. Das Problem der Wirtschaftsentwicklung in der
klassischen und in der modernen Nationalökonomie

Die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung haben in den letzten zwei Jahrzehnten in zunehmendem Maße die Beachtung der wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt gefunden, was sich in einer großen Anzahl von Veröffentlichungen niedergeschlagen hat. Der Wiederaufbau kriegszerstörter Länder und das Streben nach wirtschaftlicher Emanzipation seitens der unabhängig gewordenen Staaten außerhalb Europas haben zur Aktualität dieses Themas beigetragen. Es handelt sich jedoch keineswegs um eine neue Fragestellung, denn gerade die Klassiker der Nationalökonomie interessierten sich für die "Ursachen des Wohlstandes der Völker", um aus dem berühmten Titel von Adam Smith zu zitieren. Was John Stuart Mill über die wirtschaftlichen Probleme asiatischer Länder schrieb, entspricht durchaus den Ergebnissen moderner Untersuchungen: "Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen ist es für ein solches Land erforderlich, daß der Gewerbefleiß und der effektive Wille zur Kapitalbildung zunehmen. Die Mittel dafür sind ... eine bessere Regierung; größere Sicherheit des Eigentums; beständigere und günstigere Besitzverhältnisse in der Landwirtschaft; ... die Anhebung des allgemeinen Bildungsstandes; ... das Aussterben des Aberglaubens und derjenigen Sitten, die eine wirksame Ausübung der Wirtschaftstätigkeit behindern; ... die Einführung ausländischer Produktionsverfahren, welche die Ertragsrate zusätzlicher Investitionen auf ein Niveau heben, das der geringen Intensität des Willens zur Kapitalbildung entspricht; die Einfuhr von Auslandskapital, welche einerseits die Zunahme der Produktion nicht mehr ausschließlich von der Sparsamkeit oder Voraussicht der einheimischen Bevölkerung abhängig sein läßt, während sie andererseits ein anregendes Beispiel bildet und ... neue Bedürfnisse, erhöhte Ambitionen und größere Vorsorge für die Zukunft schafft." 1)

1) J. S. Mill: "Principles of Political Economy", London
1842. S. 230-31

Adam Smith befaßte sich eingehend mit der Schaffung von sozialen und politischen Verhältnissen, die ein stetiges Wachstum der Wirtschaft ermöglichen. Als vordringlichste Maßnahme bezeichnete er die Beseitigung von Restriktionen, vor allem auf Seiten der Regierung, damit durch die Erweiterung des Marktes eine größere Spezialisierung und Arbeitsteilung stattfinden kann. Hierin sah Adam Smith die bedeutendste Möglichkeit der Produktivitätssteigerung.¹⁾ Von positiven Förderungsmaßnahmen des Staates hielt er nicht viel, was aus der Tatsache verständlich wird, daß der Merkantilismus in England des späten 18. Jahrhunderts seine Nützlichkeit bereits überlebt hatte.²⁾ Ricardo und Malthus übernahmen die Smithschen Ansichten über soziale und politischen Voraussetzungen. Sie konzentrierten ihre Untersuchungen auf die relativen Anteile von Lohn, Profit und Rente am Gesamtprodukt und auf die Bestimmung der Angebotsmengen der Produktionsfaktoren, wobei die sozialen und politischen Verhältnisse als gegeben angenommen wurden.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung stand im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Arbeit von Karl Marx: "... es ist der letzte Endzweck dieses Werkes, das ökonomische Bewegungsgesetz der modernen Gesellschaft zu enthüllen".³⁾

1) Vgl. Adam Smith: "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", 3. Ausgabe, London 1784. Insbesondere die ersten drei Kapitel des 1. Buches, S. 6-33.

2) Adam Smith, a.a.O., Band III, S. 41-43: "... every system which endeavours by extraordinary encouragements, to draw toward a particular species of industry a greater share of capital... than would naturally go to it, or by extraordinary restraints to force from a particular species of industry some share of the capital that would otherwise be employed in it, is in reality subversive of the great purpose which it means to promote. It retards, instead of accelerating, the progress of the society towards real wealth and greatness: and diminishes, instead of increasing, the real value of the annual produce of its land and labour."

3) Vorwort zur ersten Auflage des "Kapital" Bd. I, 2. Aufl. Hamburg 1872, S. 6.

Er betrieb das Studium der Ökonomie, weil in dieser Lebens-sphäre die Ursachen für den Prozeß der sozialen Veränderung entstehen.¹⁾ Obgleich Marx von der Methode der begrifflichen Deduktion ausgeht und im ersten Band seines Hauptwerkes einen hohen Grad von Abstraktion aufrechterhält, stützt er seine Ergebnisse ebenfalls auf eine Darlegung von meisterhaft zusammengestelltem empirisch-historischem Material.²⁾ Diese Darstellung und Analyse des Wachstums der kapitalistischen Gesellschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird zu den bleibenden Leistungen von -Marx gezählt.³⁾

Die sogenannte Deutsche Historische Schule hat sich auf Grund ihrer empirisch-historischen Forschungsmethode mit Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ständig befaßt. Das von ihren Vertretern zusammengetragene reiche Tatsachenmaterial ist m.E. für viele praktische Probleme der unterentwickelten Länder von großem Interesse.⁴⁾ Wenn Gustav Schmoller den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen, sozialen, politischen, kulturellen und ethischen Entwicklung besonders herausstellt,⁵⁾ befindet er sich in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der modernen Entwicklungstheorie. Bei den meisten Vertretern der historischen Schule, von Friedrich List über Bruno Hildebrand und Gustav Schönberg bis zu Schmoller und Bücher, findet sich die Einteilung der historischen Wirtschaftsentwicklung in Wirtschaftsstufen.⁶⁾

1) Vgl. Paul M. Sweezy: "The Theory of Capitalist Development", London 1952, S. 14.

2) Vgl. "Das Kapital", Bd.I, a.a.O., insbesondere S. 329 ff., S.449 ff., S.473 ff., und S.674 ff.

3) Vgl. G.D.H.Cole: "A History of Socialist Thought", Bd.II, London 1957, S.296

4) Der Verf. denkt z.B. an ein Werk wie die "Grundlagen der Nationalökonomie" von Wilhelm Roscher, 24.Aufl., Berlin 1906. Darin finden sich auch theoretische Ansätze in bezug auf die Wirtschaftsentwicklung, besonders in dem Abschnitt über die Bevölkerung (S.737-875).

5) Vgl. Gustav Schmoller: "Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre", 2. Teil, Berlin 1920, S.746 ff.

6) Vgl. dazu den Aufsatz von Artur Sommer: "Über Inhalt, Rahmen und Sinn älterer Stufentheorien", in der "Synopsis" für Alfred Weber, Heidelberg 1948, S.537-565.

Obwohl Historiker und Theoretiker bei allen diesen Stufentheorien Mängel festgestellt haben, bieten sie m.E. einen fruchtbaren Ansatzpunkt für die Erforschung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses. Dieser Ansatzpunkt ist in jüngster Zeit von einer Arbeit wieder aufgenommen worden, die zu den meistzitierten Veröffentlichungen in der wirtschaftspolitischen Diskussion Indiens gehört.¹⁾

Alfred Marshall und seine Schule wandten sich in erster Linie Problemen zu, die kurzfristigen oder statischen Charakter haben. Joseph Schumpeter hat allerdings bemerkt, daß den kurzfristigen Erwägungen gleichzeitig eine Hypothese über das wirtschaftliche Wachstum zugrundelag: "... die Annahme, daß eine soziale Gruppe, die nicht regelmäßig ausgeplündert wird, ein gewisses Wirtschaftswachstum erfahren wird, das auf die Zunahme der Bevölkerungszahlen und auf das Sparen zurückgeht. Dies führt zu einer Marktausweitung, die ihrerseits die Arbeitsteilung vergrößert und dadurch die Produktivität erhöht... In der Theorie von Smith - Mill - Marshall wächst die Wirtschaft wie ein Baum. ... Jede Situation entsteht aus der vorhergehenden auf eine eindeutig bestimmte Weise, und die Individuen, deren Handlungen zusammengenommen jede Situation hervorrufen, zählen als einzelne nicht mehr als die Zellen eines Baumes."²⁾

Die moderne Wachstumstheorie, die auf Harrod und Domar zurückgeht, begann mit einer Untersuchung der Bedingungen für ein Wachstum der Wirtschaft im Gleichgewicht.³⁾ Gegenüber der starken Betonung der kurzfristigen Auswirkungen von Investitionen, wie sie unter dem Einfluß von Keynes in den dreißiger Jahren vorherrschte, stellte Domar den Beitrag zur Ausweitung der Produktionskapazität heraus.⁴⁾

1)Walt Whitman Rostow:" Stadien wirtschaftlichen Wachstums", Göttingen 1960.

2) Joseph Schumpeter: "Theoretical Problems", Journal of Economic History, 1947, Supplement VII, S. 6-7.

3) Vgl. R.F. Harrod:" An Essay in Dynamic Theory", Economic Journal März 1939, S. 14-33 und E.D.Domar:"Capital Expansion, Rate of Growth and Employment", Econometrica, April 1947, S. 137-147.

4) E.D. Domar:"Expansion and Employment", American Economic Review, März 1947, S. 46-50.

Die These der säkularen Stagnation beruhte auf einer Anwendung Keynesscher Gedanken auf die lange Sicht.¹⁾ Es handelt sich jedoch um eine Theorie, die auf eine hochentwickelte, "reife" Volkswirtschaft abgestellt ist und nicht auf die Problematik unterentwickelter Länder.

In den letzten Jahrzehnten vor dem Zweiten Weltkrieg befaßte sich die Wirtschaftswissenschaft in erster Linie mit der Gleichgewichtsanalyse.²⁾ Dabei nahm man eine Reihe von Variablen als gegeben an, welche die wirtschaftlichen Vorgänge determinieren, ohne ihrerseits von wirtschaftlichen Vorgängen direkt verändert zu werden. Erich Schneider nennt in diesem Zusammenhang folgende "Daten":

- "(a) die Bedürfnisse der einzelnen Haushalte nach Art und Rang;
- (b) die im Zeitpunkt der Planung vorhandene menschliche Arbeitskraft nach Art und Qualität;
- (c) die im Zeitpunkt der Planung vorhandenen naturgegebenen Ressourcen;
- (d) der im Zeitpunkt der Planung vorhandene Bestand an Sachkapital;
- (e) das im Zeitpunkt der Planung vorhandene technische und organisatorische Wissen;
- (f) die im Zeitpunkt der Planung bestehende rechtliche und soziale Ordnung der Volkswirtschaft."³⁾

Wenn man - wie Erich Schneider - die Entwicklung dieser Daten im Zeitablauf als alleinigen Untersuchungsgegenstand der Bevölkerungstheorie, der Soziologie, der Rechtsgeschichte und der Technik bezeichnet, bleibt das Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung dem Wirtschaftswissenschaftler weitgehend verschlossen. W. Eucken sieht den

1) Vgl. A.H. Hansen: "Fiscal Policy and Business Cycles", New York 1941.

2) Vgl. P.T. Bauer and B.S. Yamey: "The Economics of Underdeveloped Countries", London, 1957, S. 9-11.

Unsere Ausführungen beziehen sich auf die einzelwirtschaftliche Planung im Rahmen der Gleichgewichtstheorie.

3) E.Schneider: "Einführung in die Wirtschaftstheorie", II. Teil, 3. Auflage, Tübingen 1955, S. 241.

"Datenkranz" als die Grenzlinie der theoretischen Analysen an, aber nicht als Daten für die Wirtschaftspolitik."Die Wirtschaftspolitik im engeren und weiteren Sinne wirkt gerade dadurch, daß sie Daten verändert."¹⁾ - "Aus unserer Untersuchung geht zugleich hervor, daß wir die Arbeit der Datengewinnung nicht etwa der Soziologie oder der Geschichtsschreibung überlassen können, die dazu nicht im Stande sind."²⁾

Fast alle modernen Nationalökonomien, die sich mit den wirtschaftlichen Problemen der unterentwickelten Länder beschäftigen, haben die engen Grenzen der Gleichgewichtsanalyse überschritten und die Veränderungen der sogenannten Daten zum Gegenstand ihrer Untersuchungen gemacht. Diese Arbeiten mögen oft den Rahmen der "Wirtschaftstheorie" im engeren Sinne sprengen, sie fallen aber unter den Begriff der "Politischen Ökonomie", wie ihn die Klassiker verstanden. Meines Erachtens sollte sich die Wirtschaftswissenschaft bemühen, soweit wie möglich zur Lösung wichtiger aktueller Probleme beizutragen. Wer könnte der Wirtschaftspolitik in den unterentwickelten Ländern den Weg weisen, wenn sich die Nationalökonomie für nicht zuständig erklärt? Mit der Einbeziehung von sozialen, politischen und technischen Veränderungen wird unsere Analyse an Geschlossenheit und Präzision verlieren. Gleichzeitig gewinnt sie jedoch ein engeres Verhältnis zur Wirklichkeit in einer Welt der schnellen Veränderung traditioneller Bedingungen.

2. "Unterentwickelte Länder", Begriff und Merkmale

An diesem Punkt erscheint es angebracht, auf den Begriff der "unterentwickelten Länder" näher einzugehen. Eine Expertengruppe der Vereinten Nationen einigte sich darauf, ihn als Synonym für "arme Länder" zu gebrauchen, d.h. "... Länder, in denen das reale pro-Kopf-Einkommen niedrig ist, im Vergleich zu den USA, Kanada, Australasien und Westeuropa."³⁾

1) W. Eucken: "Grundlagen der Nationalökonomie", 6. Auflage Berlin 1950, S. 158

2) W. Eucken, a.a.O., S. 263 (Anmerkung 51)

3) United Nations: "Measures für the Economic Development of Underdeveloped Countries", New York 1951, S. 3.

Während des 19. Jahrhunderts hat man diese Gebiete als "rückständig" bezeichnet (backward areas). Die heutige Verwendung des Adjektivs "unterentwickelt" entstand aus der Rücksichtnahme auf die Ambitionen der farbigen Völker, die ihre Volkswirtschaften möglichst rasch auf das Niveau der westlichen Welt anheben wollen.

Der Verfasser hält diese Sprachregelung nicht für besonders geglückt, weil sie leicht falsche Vorstellungen erweckt. Wenn man den relativen Begriff "unterentwickelt" auf die optimale Entfaltung aller produktiven Kräfte bezieht, dann gibt es heute und auf absehbare Zeit nur "unterentwickelte Länder". Die Wachstumsrate des Volkseinkommens ist in den reichen Ländern bedeutend größer als in den meisten ärmeren Staaten. Buchanan und Ellis beziehen das Adjektiv "unterentwickelt" auf die "Verbesserungsmöglichkeiten durch die Anwendung bekannter Mittel"¹⁾, die in den ärmeren Ländern besonders groß sein dürften. Eine originelle Unterscheidung zwischen "unterentwickelt" und "rückständig" trifft H. Myint in seinem Artikel: "An interpretation of Economic Backwardness".²⁾ Im Gegensatz zu "unterentwickelten Produktionsmitteln" (resources) spricht er von "rückständigen Menschen", wobei die beiden Phänomene nicht immer gemeinsam auftreten müssen. Myint will die klassische Unterscheidung zwischen Mensch und Umwelt aufrechterhalten und kommt auf diese Weise zu beachtenswerten Ergebnissen.

Wir wollen uns trotz der o. a. Bedenken dem herrschenden Sprachgebrauch anschließen. Das reale pro-Kopf-Einkommen könnte als ein universaler Index für den Entwicklungsstand eines Landes gelten, wenn nicht einige Schwierigkeiten der praktischen Berechnung/~~seiner~~ Vergleichbarkeit über Zeit und Raum stark herabsetzten. Selbst innerhalb einer Volkswirtschaft ist ein Vergleich zwischen Land und Stadt nicht genau durchzuführen, weil das Ausmaß des "verborgenen ländlichen Einkommens"³⁾ zahlenmäßig nicht exakt erfaßt werden kann. Das U.S. Department of Agriculture schätzte im Jahre

1) Norman S. Buchanan and Howard S. Ellis: "Approaches to Economic Development", 20th Century Fund, New York 1955, S.4.

2) H. Myint: "An Interpretation of Economic Backwardness", Oxford Economic Papers, Juni 1954, S. 132-163.

3) Vgl. Jacob Viner: "International Trade and Economic Development", Lectures Delivered at the National University of Brazil, Oxford 1953, S.47-49.

1941, daß die Geldeinkommen der ärmeren Farmhaushalte in den USA um $\frac{2}{3}$ erhöht werden müßten, um einen annähernd richtigen Vergleich mit städtischen Einkommensbezieher zu erhalten. Wenn man das große Ausmaß der Eigenproduktion in unterentwickelten Ländern berücksichtigt, dürften die Angaben über pro-Kopf-Einkommen die Unterschiede im Lebensstandard der einzelnen Völker doch erheblich übertreiben. Buchanan und Ellis ziehen folgende Indizes hinzu: ¹⁾

1. Die Lebenserwartung der Bevölkerung sei in den westlichen Ländern durchschnittlich um 20 bis 25 Jahre höher als in unterentwickelten Ländern.
 2. Die Sterberate der Bevölkerung kann als Ersatz dienen, wenn die vorhandenen Statistiken nicht für die Errechnung der Lebenserwartung ausreichen.
 3. Der allgemeine Gesundheitszustand erhellt aus den Krankheits- und Sterbeziffern der Epidemien. Dieses Indizes dürften jedoch an Bedeutung verloren haben, seit die Bemühungen der World Health Organisation und der nationalen Regierungen in vielen Ländern die Epidemien radikal eingeschränkt haben, ohne daß sich an der Armut dieser Länder etwas geändert hat. ²⁾
- G. M. Meier und R. E. Baldwin stellen fünf grundlegende Merkmale wirtschaftlich armer Länder zusammen: ³⁾

- (1) Nahrungsmittel und Rohstoffe ("Primary Products") machen den größten Teil des Sozialprodukts aus.
- (2) Es herrscht Bevölkerungsdruck.
- (3) Es sind unterentwickelte natürliche Produktionsmittel ("natural resources") vorhanden.
- (4) Die Bevölkerung ist rückständig in ihrer Wirtschaftsweise.
- (5) Der "Faktor Kapital" ist in geringen Mengen vorhanden und einseitig strukturiert.

1) Buchanan and Ellis, a.a.O., S. 8-14

2) -Einen Überblick für den deutschsprachigen Leser verschafft der Aufsatz "Entwicklungsländer" von Walter G. Hoffmann im Staatslexikon, herausgegeben von der Görresgesellschaft, 6.Aufg. Freiburg 1958, Bd.II, S. 1202-1213.

3) Gerald M. Meier and Robert E. Baldwin: "Economic Development: Theory, History, Policy", New York 1957, S. 273 ff.

Bei diesen Merkmalen handelt es sich um Ursachen der geringen Produktivität in unterentwickelten Ländern, mit denen wir uns in dieser Arbeit noch näher auseinanderzusetzen haben. Der "Bevölkerungsdruck" im Sinne einer hohen Bevölkerungsdichte pro qkm ist durchaus nicht in allen armen Ländern gegeben. Weite Teile Afrikas und Südamerikas erscheinen eher als unterbevölkert. Die Überbevölkerung im Sinne einer ungünstigen Kombination von Arbeitskräften und landwirtschaftlicher Nutzfläche herrscht in den alten Kulturstaaten Asiens und des Niltals, in denen heute immerhin knapp die Hälfte der Menschheit lebt. Im Rahmen unserer Arbeit, die sich mit den Problemen Indiens auseinandersetzt, gehört der "Bevölkerungsdruck" zu den wichtigsten Merkmalen der Unterentwicklung.

B Die Landwirtschaft in der Strategie der Wirtschafts-
entwicklung.

1. Die Theorie des ausgeglichenen Wachstums

Wir leben nicht mehr in der Welt des laissez - faire, die das Wachstum der Wirtschaft dem freien Spiel der Marktkräfte überließ. In den meisten unterentwickelten Ländern gehört es zum Credo der politischen Führungsschicht, daß eine schnelle Entwicklung der Volkswirtschaft die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik darstellt. Ob es sich um die Ausarbeitung umfassender Fünfjahrespläne handelt, oder um eine Reihe von Einzelmaßnahmen, überall sind die vorhandenen Mittel sehr bescheiden im Verhältnis zu der Größe der Aufgabe. Es müssen Prioritäten aufgestellt und die knappen Mittel möglichst zweckmäßig eingesetzt werden: "die Strategie der Wirtschaftsentwicklung" rückt in den Brennpunkt des Interesses. Soll ein unterentwickeltes Land zuerst die industrielle Revolution nachholen, oder soll es zuerst seine Landwirtschaft und die traditionellen Exportindustrien ausbauen? Soll die Industrialisierung auf breiter Front durchgeführt werden, oder soll sie in der Schwerindustrie oder in der Konsumgüterindustrie beginnen? Oder sollen die begrenzten Mittel einigermaßen gleichmäßig auf alle Wirtschaftszweige verteilt werden? Diese Fragen gewinnen auch für die Wirtschaftspolitik der wohlhabenden Länder des Westens ständig an Bedeutung, weil von ihrer Beantwortung Größe und Zusammensetzung der Auslandshilfe abhängen, aus welchen Motiven sie auch immer gewährt wird. Die vorliegende Arbeit muß sich ebenfalls mit der strategischen Fragestellung beschäftigen, weil sie das indische Dorfentwicklungsprogramm als Teil eines größeren Entwicklungsprogramms für die Gesamtwirtschaft untersucht.

In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, sich mit der Theorie des ausgeglichenen Wachstums, die eine Antwort auf die Frage nach der Methode der Wirtschaftsentwicklung zu geben versucht, auseinanderzusetzen, um die Rolle der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß besser beurteilen zu können. Die Theorie des ausgeglichenen Wachstums ("doctrine of balance growth") geht zurück auf einen Artikel von P. N. Rosenstein-Rodan

1) P.N.Rosenstein-Rodan: "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", Economic Journal, Juni/Sept. 1943 S. 205 ff.

Ragnar Nurkse hat diese Theorie weiter ausgebaut. ¹⁾ Nach seiner Ansicht liegt das Hauptproblem der unterentwickelten Länder darin, daß sie "... im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung und ihren natürlichen Produktionsmitteln mit Kapital zu gering ausgestattet sind." ²⁾ Da die Produktion mit Hilfe eines verstärkten Kapitaleinsatzes erst bei einer größeren Absatzmenge rentabel wird, entfällt der Anreiz zu Investitionen, wo immer sich der Markt als zu eng erweist. Dies sei aber in unterentwickelten Ländern der Fall, denn "... die wichtigste Determinante der Marktgröße ist die Produktivität." ³⁾ In einer rückständigen Wirtschaft gelte immer noch das Gesetz von Say, wonach der Markt durch das Volumen der Produktion definiert sei. Die Produktivität wiederum hänge weitgehend von dem Umfang des Kapitaleinsatzes ab. Die Wirtschaft befindet sich also in einem der berühmten Bannkreise ("vicious circles"), die den Anfang jeglicher Entwicklung zu verhindern drohen: wegen der niedrigen Produktivität ist der Markt zu eng für eine kapitalintensivere Produktion, die Produktivität aber kann erst steigen, wenn die Produktion kapitalintensiver wird. Aus diesem Bannkreis sieht Nurkse einen Ausweg: "zumindest im Prinzip wird die Schwierigkeit im Falle einer mehr oder weniger gleichzeitigen Investition von Kapital in einer großen Zahl von verschiedenen Wirtschaftszweigen beseitigt. ... Hier ist das Ergebnis eine allgemeine Marktausweitung. Menschen, die mit mehr und besseren Werkzeugen arbeiten, werden ihre eigenen Kunden." ⁴⁾ Während die Arbeiter in Rosenstein-Rodans Beispiel von der isolierten Schuhfabrik nur einen kleinen Teil der von ihnen hergestellten Schuhe kaufen, schafft sich die Produktionsausweitung einer größeren Anzahl von Konsumgütern ihre eigene Nachfrage, wenn sie mit der Bedarfsstruktur der Konsumenten übereinstimmt. Der Tatbestand, daß eine Reihe von Investitionen rentabel sein kann, wo jede einzelne von ihnen zu Verlusten führen würde, läßt sich auch mit Hilfe einer erweiterten Konzeption der "außerbetrieblichen Ersparnisse" (external economies) erfassen, wie Tibor Scitovsky gezeigt hat: "... außerbetriebliche Ersparnisse treten auf, wenn die Gewinne eines Produzenten

1) R.Nurkse: "Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries", Oxford 1953, S. 5-24.

2) R.Nurkse: a.a.O., S. 1

3) R.Nurkse: a.a.O., S. 8

4) R. Nurkse: a.a.O., S. 11.

durch die Tätigkeit anderer Produzenten verändert werden." ¹⁾
Diese Definition schließt neben der direkten Interdependenz zwischen Unternehmungen auch diejenigen Fälle ein, in denen sich die Ersparnis über den Marktmechanismus vollzieht. Bei der Firma A fallen z.B. außerbetriebliche Ersparnisse an, wenn durch Investitionen in ihrer Lieferfirma B deren Produkt billiger wird und dieses von A für die eigene Produktion verwendet wird. Scitovsky sagt ferner: "Wenn eine Investition pekuniäre außerbetriebliche Ersparnisse verursacht, ist ihre private Rentabilität geringer als ihre soziale Dringlichkeit." ²⁾ Dieser Fall tritt aber besonders häufig am Anfang der Wirtschaftsentwicklung auf, was den privatwirtschaftlichen Anreiz zu Investitionen verringert. Das hat die Forderung nach einer zentralisierten Investitionsplanung unterstützt, damit Investitionen mehr unter dem Gesichtspunkt der sozialen Dringlichkeit vorgenommen werden. ³⁾

2. Hirschmans Modell eines unausgeglichene Wachstums

Im Gegensatz zu dem Postulat eines ausgeglichenen Wachstums steht Albert O. Hirschman, dessen "Strategie der Wirtschaftsentwicklung", gerade auf der Unausgeglichenheit des Wachstums beruht. ⁴⁾ Hirschman sieht das Hauptproblem der wirtschaftlichen Entwicklung weder in der geringen Sparquote noch in dem Mangel an Investitionsgelegenheiten. Beide seien in unterentwickelten Ländern zumindest latent vorhanden. Dagegen werde die Entwicklung aufgehalten durch die Schwierigkeit, die vorhandenen Ersparnisse für produktive Investitionen auszunutzen. Der eigentliche Engpaß besteht demnach bei der Fähigkeit, die für die Entwicklung erforderlichen Investitionsentschlüsse zu treffen. ⁵⁾

1) Tibor Scitovsky: "Two Concepts of External Economies", Journal of Political Economy, April 1954, S. 146.

2) T. Scitovsky, a.a.O., S. 149

3) Über den Zusammenhang zwischen außerbetrieblichen Ersparnissen und der Theorie des ausgeglichenen Wachstums vgl. J. Marcus Fleming: "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", Economic Journal, Juni 1955.

4) Albert O. Hirschman: "The Strategy of Economic Development", New Haven 1958, insbesondere Kap. drei, vier u. sechs.

5) Hirschman, a.a.O., S. 36. Es handelt sich m.E. um eine modifizierte Version von Schumpeters bahnbrechenden Unternehmern (vgl. dessen 1912 erschienene "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung"), auch wenn Hirschman auf S. 16 ff. das "kooperative" Element der Unternehmertätigkeit stärker betont.

Ein ausgeglichenes Wachstum auf breiter Front erfordert aber eine Vielzahl von Investitionsentschlüssen, die in einer unterentwickelten Volkswirtschaft nicht vorhanden seien, selbst nicht im Rahmen einer staatlichen Planung. Wenn also die Entwicklung nur ausgeglichen stattfinden könne, sei sie in vielen Ländern überhaupt nicht möglich.¹⁾ Hirschman aber hält eine andere Art des Wachstums für möglich. Zunächst gibt er Beispiele für Industrien, die auch in einer rückständigen Wirtschaft einen Markt für ihre Produkte finden ("Radios, Fahrräder, Bier"²⁾). Weiterhin treten keine Absatzschwierigkeiten auf bei Exportartikeln, Importsubstituten und solchen modernen Produktionsverfahren, die eher kostenreduzierende als produktionsausweitende Wirkungen haben. Es gibt also durchaus Wirtschaftszweige, in denen eine modernere, kapitalintensivere Produktion von einzelnen Betrieben begonnen werden kann. Hirschman bedient sich auch der Scitovskyschen Konzeption der außerbetrieblichen Ersparnisse.³⁾ Er zieht aber völlig entgegengesetzte Konsequenzen daraus: wenn eine Investition der Anlaß zu außerbetrieblichen Ersparnissen wird, übt sie eine wichtige Funktion für den weiteren Prozeß der Entwicklung aus. In allen Produktionszweigen, die von den außerbetrieblichen Ersparnissen begünstigt werden, wird der Anreiz zu Investitionen verstärkt (Hirschman spricht von "induzierten Investitionen"), so daß die geringe Fähigkeit, Investitionsentschlüsse zu treffen, maximal ausgenutzt wird. Der Prozeß der Wirtschaftsentwicklung kommt dann erst richtig in Gang, wenn "... bei jedem Schritt ein Wirtschaftszweig sich die außerbetrieblichen Ersparnisse zunutze macht, die durch eine vorhergehende Expansion geschaffen wurden, und gleichzeitig neue außerbetriebliche Ersparnisse ermöglicht, die von anderen Produzenten ausgenutzt werden können."⁴⁾ Hirschman hat eine besonders wichtige Rolle den Importen zugedacht.⁵⁾ Der Markt für ein neues Produkt kann zunächst durch die Importeure entwickelt werden. Sobald die Importmenge eine Größenordnung erreicht,

1) Hirschman, a.a.O., S. 54.

2) Hirschman, a.a.O., S. 53.

3) Hirschman, a.a.O., S. 65 ff.

4) Hirschman, a.a.O., S. 67.

5) Hirschman, a.a.O., S. 120-125.

die eine Inlandsproduktion rentabel werden läßt, sollte dieser Produktionszweig aufgebaut werden - wenn nötig, unter anfänglichem Zollschutz. Die Ausbreitung des Wachstums erfolgt dann mit Hilfe der Beschaffungs- und Absatzbeziehungen ("backward" und "forward linkage effects") der neuen Betriebe. Zu Beginn des Entwicklungsprozesses sollten möglichst solche Wirtschaftszweige entwickelt werden, die einen hohen Anteil ihres Umsatzes von anderen Produzenten beziehen. Aus diesem Grunde eigne sich die Landwirtschaft nicht für den Beginn der Entwicklung einer Wirtschaft, weil das Ausmaß ihrer Käufe von anderen Sektoren relativ gering ist.¹⁾

3. Landwirtschaft und Entwicklungspolitik

"In einer unterentwickelten Wirtschaft mit geringen Erträgen in der Landwirtschaft gibt es selbstverständlich keinen wirklichen Konflikt zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Entwicklung; die eine kommt nicht weit ohne die andere... Länder, die zum heutigen Zeitpunkt ihren Entwicklungsprozeß beginnen, müssen ihre Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen soweit wie möglich innerhalb ihrer eigenen Grenzen sicherstellen. In Indien mit seinen vielfältigen Produktionsmöglichkeiten sind die Verhältnisse günstig für eine ausgeglichene Struktur der Entwicklung."²⁾ Dieses Zitat aus Indiens 1. Fünfjahresplan läßt erkennen, daß die Planungskommission von der Vorstellung eines ausgeglichenen Wachstums ausgeht, zumindest was das Verhältnis zwischen der Entwicklung im industriellen und landwirtschaftlichen Sektor anbetrifft. Daß es sich nicht nur um ein Lippenbekenntnis handelte, geht aus den späteren Kapiteln dieser Arbeit hervor. Wir wollen hier nicht untersuchen, ob die Industrialisierung eher als ausgeglichenes Wachstum auf breiter Front möglich ist, oder ob Hirschmans "Kette von Ungleichgewichtszuständen"³⁾ schneller zum Ziel führt. Dagegen müssen wir uns mit der relativen Entwicklung von Industrie und Landwirtschaft auseinandersetzen, um die Stellung

1) Hirschman, a.a.O., S. 109-110.

2) Government of India, Planning Commission: "First Five Year Plan", New Dehli 1952, S. 44.

3) Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 65-70.

des Dorfentwicklungsprogramms im größeren Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung Indiens verstehen zu können.

In allen unterentwickelten Ländern wächst heute die Bevölkerung, wobei die Rate zwischen 1 und 3 % pro Jahr schwankt. Wo immer ein Industrialisierungsprogramm mit der entsprechenden Vergrößerung der städtischen Bevölkerung durchgeführt wird, steigt die Nachfrage nach Nahrungsmitteln noch schneller als die Bevölkerung. Auf der anderen Seite erweist sich das Inlandsangebot an landwirtschaftlichen Produkten als ausgesprochen unelastisch, vor allem in den überbevölkerten Ländern Asiens. Selbst wenn die Bauern bei höheren Preisen ihre Erzeugung ausdehnen wollten, würden sie auf Schwierigkeiten stoßen, deren Beseitigung ihre Möglichkeiten übersteigt. Sich selbst überlassen, hängt die Größe der Produktion in Asienstraditioneller Landwirtschaft fast ausschließlich von den Wetterverhältnissen ab. Im Zuge der ländlichen Bevölkerungsvermehrung besteht eine Tendenz zur Abnahme des landwirtschaftlichen Überschusses, der am Markt angeboten wird.¹⁾ Wenn die Preise für Nahrungsmittel auf Grund der wachsenden städtischen Nachfrage ansteigen, erhöht sich zunächst das Realeinkommen der Landbevölkerung. Einen Teil der gestiegenen Realeinkommen werden die Bauern zu einem verstärkten Konsum von Nahrungsmitteln verwenden, d.h. sie bieten noch weniger Produkte auf dem Markt an.²⁾ Wir werden in Kap. VI zeigen, welche negativen Rückwirkungen auf die Industrialisierung aus einer solchen Situation entstehen können.

W. Arthur Lewis hält eine ausgeglichene Entwicklung von Landwirtschaft und Industrie für erforderlich.³⁾ "In der Praxis der meisten rückständigen Volkswirtschaften ist der Teil der Landwirtschaft, in dem Nahrungsmittel für den Inlandsverbrauch erzeugt werden, derjenige Sektor, der am wenigsten auf das Wachstum in anderen Sektoren reagiert. Er wirkt deshalb als Bremse für das gesamte Wachstum in der Wirtschaft. ... Wenn die Landwirtschaft von Kleinbauern betrieben wird, hängt die Einführung von Neuerungen

1) Neben diesem Marktüberschuß verwenden die Bauern den übrigen Teil der Ernte zum Eigenverbrauch.

2) Vgl. hierzu V.K.R.V.Rao: "Investment, Income and the Multiplier in an Underdeveloped Economy", Indian Economic Review, Febr. 1952, S. 57-60

3) W.Arthur Lewis: "The Theory of Economic Growth", London 1955, S. 275-283 u. 230.

ur von der Initiative der Regierung ab als von der Initiative privater Unternehmer." ¹⁾ Nach Lewis ist die Entwicklung dann ausgeglichen, wenn die Wachstumsraten der Sektoren sich zueinander verhalten wie die Proportion zwischen den Grenzneigungen zum Verbrauch landwirtschaftlicher und industrieller Produkte. Außer der Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen für den industriellen Sektor kann die Landwirtschaft zu einer Kapitalquelle für Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen werden, wenn es gelingt, einen Teil der Einkommenssteigerungen der Bauern in Form von Steuern oder Pachtzinsen abzuschöpfen. In Japan, wo die landwirtschaftliche Produktion im Laufe einer Generation um 80 % stieg, wurde die Landwirtschaft in großem Ausmaß zur Finanzierung der Industrialisierung herangezogen. Auch die Sowjetunion hat ihre Industrialisierung auf Kosten der Landbevölkerung vorangetrieben, indem die Realeinkommen der Kolchosbauern trotz gestiegener Produktivität auf einem niedrigen Niveau gehalten wurden. Ob sich ein solcher Vorgang in demokratischen Ländern wiederholen läßt, mag auf berechnete Zweifel stoßen. Die Landwirtschaft erhält eine besondere Bedeutung in der Strategie der Wirtschaftsentwicklung, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eines Landes weitgehend von einer Steigerung der Inlandsproduktion von Nahrungsmitteln abhängt. Da eine solche Produktionssteigerung durch das freie Spiel der Marktkräfte allein nicht herbeigeführt wird, muß die staatliche Wirtschaftspolitik Mittel und Wege finden, um in relativ kurzer Zeit eine Modernisierung der Landwirtschaft einzuleiten. Darin besteht auch die Hauptaufgabe des Dorfentwicklungsprogramms, das somit zu einem der wichtigsten Instrumente der indischen Wirtschaftspolitik wird.

1) W.A.Lewis, a.a.O., S. 279.

C Hauptprobleme einer rückständigen Landwirtschaft

1. Berufsstruktur und Produktivität

Als das wichtigste Kriterium der unterentwickelten Länder haben wir ein niedriges Realeinkommen pro Kopf der Bevölkerung bezeichnet. Dieser niedrige Einkommensstand ist fast ausnahmslos mit einer spezifischen Berufsstruktur verknüpft: ein sehr großer Anteil der Bevölkerung ist in der Landwirtschaft (incl. Forstwirtschaft und Fischerei) beschäftigt.¹⁾ Dieser Zusammenhang ist von einigen Autoren sehr vereinfacht worden, indem sie für die Landwirtschaft eine grundsätzliche Unterlegenheit im Tempo des technischen Fortschritts und zugleich eine ständige Verschlechterung der realen Austauschverhältnisse (terms of trade) unterstellen.²⁾ Die Anhebung der Realeinkommen könne nur durch eine Veränderung der Berufsstruktur im Sinne eines verstärkten Anteils der industriellen Bevölkerung erreicht werden.

J. Viner hat diese Simplifizierung mit Recht kritisiert.³⁾ Es gibt Länder mit sehr hoher landwirtschaftlicher Produktivität. In Australien und Neuseeland liegt das Produkt pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft höher als die durchschnittliche Produktivität in der Volkswirtschaft.⁴⁾

1) Vgl. Colin Clark: "The Conditions of Economic Progress", 3. Auflage, London 1957. Insbesondere die Tabellen auf S. 509-520.

2) z.B.: L. H. Bean: "International Industrialization and Per-Capita Incomes", New York 1947.

3) J. Viner, a.a.O., S. 43-53.

4) Von Neuseelands 1,908 Millionen wirtschaftlich tätigen Personen waren 1954 rd. 372 000 in der Landwirtschaft beschäftigt = 16 % der Gesamtzahl (Quelle: "Production Year Book", Food & Agriculture Organization of the U.N., Rom 1959, S. 21). Sie erzeugten 22 % des Bruttosozialprodukts (Quelle: "U.N. Statistical Year Book", New York 1959, S. 452).

Außerdem wirkt ein relativ schnellerer Anstieg der Produktivität in anderen Sektoren in Richtung auf eine Verbesserung der realen Austauschverhältnisse für die Landwirtschaft. Der geringere Anteil der Landwirtschaft an Sozialprodukt und Beschäftigtenzahl in höher entwickelten Volkswirtschaften hat seine Ursache in erster Linie auf der Nachfrageseite. Nach dem Gesetz von Engel sinkt mit steigendem Realeinkommen der Anteil der Haushaltsausgaben für Nahrungsmittel. Je mehr die Produktivität in der Landwirtschaft durch eine Qualitätsverbesserung der menschlichen und sachlichen Produktionsfaktoren steigt, desto weniger Arbeitskräfte werden benötigt, um den zwar absolut zunehmenden, aber im Vergleich zu anderen Konsumgütern relativ sinkenden Nahrungsmittelbedarf eines Landes zu erzeugen.¹⁾ Die Veränderung der Berufsstruktur in Richtung auf einen geringeren Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte erfordert nicht nur eine Industrialisierung, sondern auch das Ansteigen der landwirtschaftlichen Produktivität, weil ein absolut größerer Nahrungsbedarf unter Einsatz von weniger Arbeitskräften gedeckt werden muß.

Die wohlhabenden Länder des Westens besitzen neben einem hohen Anteil von nichtlandwirtschaftlichen Berufstätigen gleichzeitig eine sehr hoch entwickelte Landwirtschaft. In Dänemark und den USA erzeugt eine Bauernfamilie genügend Nahrungsmittel, um den eigenen und den Bedarf von sieben nichtlandwirtschaftlichen Familien zu decken.²⁾ Indien, das 70 % seiner Arbeitskräfte in der Landwirtschaft einsetzt, muß heute noch Getreide einführen, um seine Bevölkerung auf einem sehr viel niedrigerem Standard zu ernähren. Dieser Vergleich mag eine Vorstellung von den großen Unterschieden in der landwirtschaftlichen Produktivität vermitteln. Wenn wir die Aufgabe der Entwicklungspolitik

1) Eine sehr überzeugende Darstellung dieses Prozesses in den USA gibt T.W. Schultz: "The U.S. Farm Problem in Relation to the Growth and Development of the U.S. Economy", vgl. Policy for Commercial Agriculture, its Relation to Economic Growth and Stability. Joint Economic Committee, U.S. Congress, Nov. 1957, S.3-14.

2) Colin Clark: "Population Growth and Living Standards", International Labour Review, August 1953, S. 107.

in der Landwirtschaft auf einen einzigen Nenner bringen wollen, so heißt er : Steigerung der Produktivität pro Arbeitskraft. Die Mittel bestehen in der Einführung verbesserter Produktionsmethoden und der Ausstattung mit besseren Produktionsmitteln. Wir wollen jedoch vorher untersuchen, in welchem Grade die menschliche Arbeitskraft der unterentwickelten Gebiete ausgenutzt wird.

2. Arten der Arbeitslosigkeit

In den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern des Westens entsteht Arbeitslosigkeit zumeist auf Grund des Rückgangs der effektiven Nachfrage im Abschwung der Konjunkturbewegung. Wenn Löhne und Arbeitszeiten starr bleiben, muß die Anpassung auf der Angebotsseite in erster Linie über den Beschäftigungsstand vorgenommen werden. Dieser Anpassungsmechanismus betrifft auch in hochentwickelten Ländern nicht so sehr den landwirtschaftlichen Sektor¹⁾. In der amerikanischen Depression Anfang der dreißiger Jahre fielen die Preise landwirtschaftlicher Produkte viel stärker als das allgemeine Preisniveau, während die landwirtschaftliche Produktion kaum absank. Wo eine große Zahl von Familienbetrieben auf beinahe vollkommenem Markt mit einander konkurriert, findet nach wie vor die Anpassung über Preise und Geldeinkommen bei relativ konstantem Beschäftigungsstand statt. In den unterentwickelten Ländern verwenden die Bauern einen großen Teil ihrer landwirtschaftlichen Produktion zum Eigenverbrauch. Dieser Anteil, der zugleich ihre wichtigste Einkommensquelle darstellt, wird von den Konjunkturschwankungen nicht betroffen. Dagegen sind in der Depression größere Preiseinbrüche bei landwirtschaftlichen Rohstoffen zu erwarten, die am Weltmarkt angeboten werden. Innerhalb der Landwirtschaft ergibt sich daher eine gewisse Verschiebung zugunsten der Produktion von Nahrungsmitteln, wodurch das Sinken der Realeinkommen teilweise abgefangen werden kann. Weiterhin entsteht eine Rückwanderung von städtischen Arbeitslosen in die Landwirtschaft, die zahlenmäßig jedoch wenig Bedeutung hat. Da die Landbevölkerung nur einen geringen Teil ihres Einkommens für industrielle Konsumgüter ausgibt, ist sie

1) Vgl. K.E.Boulding: "Does Absence of Monopoly Power in Agriculture Influence the Stability and Level of Farm Income?" Policy for Commercial Agriculture, U.S.-Congress, a.a.O., S.43-45.

von dem relativ schwächeren Rückgang der industriellen Preise im Vergleich zu ihren Verkaufserlösen nicht sehr stark betroffen. Schwerwiegende Nachteile treten nur auf, wenn die Pachtzinsen oder Schulden der Kleinbauern in Geldbeträgen festgelegt sind. Im großen ganzen gehören Konjunkturbewegungen jedoch zu den untergeordneten Problemen einer rückständigen ländlichen Wirtschaft, das Problem der konjunkturellen Arbeitslosigkeit tritt kaum auf. Aus diesem Grunde kann das Keynes'sche Instrumentarium der Geldpolitik auch nicht zur Beseitigung der vorhandenen Arbeitslosigkeit verwendet werden. Die Arbeitslosigkeit der unterentwickelten Länder hat langfristigere Ursachen als den Rückgang der Geldnachfrage, die "Politik des billigen Geldes" führt sehr rasch zu inflationären Preissteigerungen.¹⁾

Wenn in einer rückständigen Volkswirtschaft der Entwicklungsprozess eingesetzt hat, tritt eine besondere Form der friktionellen Arbeitslosigkeit auf, die in der o.a. Studie der Vereinten Nationen als "Technologische Arbeitslosigkeit" bezeichnet wird.²⁾ Besonders hart wird gewöhnlich das ländliche Handwerk mit seinen traditionellen Spezialkenntnissen getroffen. Moderne Produktionsverfahren, die in den hochentwickelten Ländern angewandt werden, sind in der Regel arbeitssparend. Ihre Übernahme führt zumindest vorübergehend zur Freisetzung von Arbeitskräften. Wenn der verstärkte Maschineneinsatz nicht aus der Inlandsproduktion, sondern aus Einfuhren stammt, entfällt eine wichtige Beschäftigungsmöglichkeit für die freigesetzten Arbeiter. Der Verf. hält deshalb eine staatliche Gewerbepolitik für notwendig, um diese friktionelle Arbeitslosigkeit einzudämmen. Dem Dorfentwicklungsprogramm ist u.a. auch die Aufgabe gestellt, Handwerker in modernen Produktionsmethoden zu schulen und ihnen bei der Anschaffung verbesserter Werkzeuge und Kleinmaschinen zu helfen. Technologische Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft ist erst bei einer allgemeinen Mechanisierung der Bodenbearbeitung zu erwarten, die angesichts der geringen Lohnhöhe, der niedrigen Betriebsgrößen und des Kapitalmangels in absehbarer Zeit nicht auftreten wird.

1) Vgl. V.K.R.V.Rao, a.a.O., S.59-60.

2) U.N.: "Measures for the Economic Development...", a.a.O., S.6-7.

Hingegen ist gerade die traditionelle Landwirtschaft besonders stark von saisonaler Arbeitslosigkeit betroffen. Diese wird vor allen Dingen durch natürliche Einflüsse auf den Produktionsprozess verursacht. Wo die Bewässerung des Bodens von einer jährlichen Regenzeit abhängt, drängen sich Bodenbestellung, Aussaat und Ernte auf jeweils kurze Zeiträume zusammen. Infolge des geringen Kapitaleinsatzes in der Landwirtschaft herrscht während weniger Wochen des Jahres ein großer Bedarf an Landarbeitern, der sogar die Form eines Arbeitskräftemangels annehmen kann. Wegen der geringen Arbeitsmöglichkeiten in anderen Berufen liegt ein großer Teil dieser Arbeitskräfte während der übrigen Zeit brach, was ihre durchschnittliche Produktivität und ihr Realeinkommen auf ein sehr niedriges Niveau absinken läßt. Die Beschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Anbau weniger Feldfrüchte trägt zu der Größe der saisonalen Schwankungen bei. "Wenn man die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und die traditionelle Zeiteinteilung als absolut gegeben hinnimmt, und wenn während der Hochsaison Vollbeschäftigung des vorhandenen Arbeitsangebots herrscht, kann man die gesamte Arbeiterzahl als technisch notwendig für die Landwirtschaft ansehen... Man könnte argumentieren, daß es unter den gegebenen Umständen keine Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit gibt."¹⁾ Mit einer solchen Erklärung kann sich die Entwicklungspolitik nicht zufrieden geben; ihr Ziel ist es, die "gegebenen Umstände" zu verändern. Die unterentwickelten Länder liegen überwiegend in den tropischen oder subtropischen Zonen. Hier werden durch den Bau von Bewässerungsanlagen vielfach zwei Ernten im Jahr möglich, was die saisonale Arbeitslosigkeit einschränkt. Ferner können die landwirtschaftlichen Arbeiten über längere Zeiträume verteilt werden, wenn keine direkte Abhängigkeit von der Regenzeit mehr besteht. Ein gewisser regionaler Ausgleich ist in größeren Ländern möglich, wo verschiedene klimatische Bedingungen eine Streuung der Erntezeiten bewirken,

1) B. Datta: "The Economics of Industrialisation", Kalkutta. 1952, S. 78.

falls ein gewisses Maß an geografischer Beweglichkeit der Landarbeiter besteht, Teilweise ziehen während der Ernte Arbeiter aus der Stadt aufs Land, die während des übrigen Jahres zumeist als Hauspersonal beschäftigt sind. Diese Erscheinung mildert das Problem der saisonalen Arbeitslosigkeit; allerdings fällt sie größtmäßig nicht stark ins Gewicht. Die Schaffung von Heimindustrien und solchen Handwerkszweigen, die in den landwirtschaftlichen Leerzeiten ausgeübt werden können, ermöglicht ebenfalls eine bessere Ausnutzung der ländlichen Arbeitskräfte und damit eine Steigerung des Realeinkommens. Eine weitgehende Lösung des saisonalen Problems in der Landwirtschaft ist in westlichen Ländern erst durch die Mechanisierung gelungen, die den Stoßbedarf an menschlichen Arbeitskräften größtenteils auffängt. Wie bereits erwähnt, liegt die landwirtschaftliche Mechanisierung der unterentwickelten Länder noch fern. In der Zwischenzeit läßt sich die saisonale Befreiung von der Landarbeit für Gemeinschaftsprojekte wie den Bau von Straßen, Brunnen und Schulen ausnutzen. Der Erfolg des Dorfentwicklungsprogramms hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, die großen saisonalen Arbeitsreserven zu mobilisieren.

Als charakteristisch für die geringe Ausnutzung der menschlichen Arbeitskraft in vielen unterentwickelten Ländern wird heute allgemein ein struktureller Tatbestand angesehen, die "versteckte Arbeitslosigkeit". Joan Robinson verwendet "disguised unemployment" für "die Aufnahme inferiorer Berufe seitens entlassener Arbeiter".¹⁾ Sie denkt jedoch in erster Linie an konjunkturell arbeitslose Industriearbeiter, die vor Einführung der Arbeitslosenunterstützung häufig in Berufen mit geringerer Produktivität tätig wurden, z.B. als Eisverkäufer am Strand. Im Zusammenhang der unterentwickelten Länder erhält derselbe Ausdruck einen anderen Inhalt. Ragnar Nurkse spricht von versteckter Arbeitslosigkeit, wenn "... selbst

1) Joan Robinson: "Essays in the Theory of Employment",
2) Auflage, Oxford 1947, S. 61-62.

bei unveränderter Agrartechnik ein großer Teil der Bevölkerung aus der Landwirtschaft entfernt werden könnte, ohne daß die landwirtschaftliche Erzeugung sinken würde." ¹⁾

Die UNO-Experten verwenden für dieselbe Erscheinung den Ausdruck "Unterbeschäftigung". ²⁾ Wir wollen diese Bezeichnung nicht übernehmen, weil man bei "Unterbeschäftigung" gewöhnlich an jede Art der Abweichung vom Zustand der Vollbeschäftigung denkt.

Nach der Definition von Nurkse muß die Grenzproduktivität der Arbeit bei Null liegen oder gar negativ sein, wenn versteckte Arbeitslosigkeit herrscht. Andererseits sind im Gegensatz zur offenen Arbeitslosigkeit alle Arbeitskräfte beschäftigt. Wie kann unter diesen Umständen der Lohnsatz über Null liegen? Nurkse und die UNO-Experten halten dies nur für möglich, wenn die Familie zugleich die Produktions- und Konsumtionsgemeinschaft bildet, wie in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Alle Mitglieder der Großfamilie arbeiten mit, aber die gleiche Produktionsmenge könnte von einem Teil der Arbeitskräfte erzielt werden. Die übrigen wandern nicht in andere Berufe ab, weil sie auf ihrer Ausbildungsstufe keine Beschäftigung finden würden, deren Entlohnung ihnen genügend Anreiz bietet. W.A. Lewis hält versteckte Arbeitslosigkeit auch bei Lohnarbeitern für möglich. ³⁾ In unterentwickelten Ländern erfordert das soziale Prestige der Reichen, eine ganze "Gefolgschaft" von häuslichem Dienstpersonal zu halten. Die Gänge von Indiens Regierungsgebäuden werden von Scharen herumlungender "Boten" bevölkert. In beiden Beispielen ist die Grenzproduktivität der Arbeit zweifellos gleich Null, obwohl ein Lohn bezahlt wird. Zahlenmäßig fällt jedoch die versteckte Arbeitslosigkeit in den Familienbetrieben der Landwirtschaft am stärksten ins Gewicht. Die grundlegende

1) Nurkse, a.a.O., S. 32.

2) U.N.: "Measures for the Economic Development...", a.a.O., S. 7.

3) W.A. Lewis: "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", The Manchester School, Mai 1954, S. 141-142.

Ursache für das Auftreten der versteckten Arbeitslosigkeit ist darin zu sehen, daß die optimale Kombination der Produktionsfaktoren bei gegebenem Stand der Technik nicht verwirklicht werden kann, weil die Zahl der Arbeitskräfte für die vorhandenen Produktionsmittel zu groß ist. Die kleinbäuerlichen Betriebe besitzen nicht genügend Boden, um alle Familienmitglieder produktiv zu beschäftigen. Diese Form der Arbeitslosigkeit ist ein Ausdruck der "Überbevölkerung" eines Landes. Bauer und Yamey weisen mit Recht darauf hin, daß dieses Problem für einige unterentwickelte Länder mit geringer Bevölkerungsdichte in Lateinamerika und Afrika nicht zutrifft.¹⁾

Exakte Zahlenvorstellungen über das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit sind nicht zu erhalten, weil sie sich lediglich in einer geringeren Produktivität von äußerlich vollbeschäftigten Arbeitskräften äußert. Vor dem Zweiten Weltkrieg wurde geschätzt, daß 20-25 % der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Ost- und Südosteuropa in diese Kategorie gehörten. Die höchsten Schätzungen ergaben sich mit 40-50 % für Ägypten. Einige Autoren sehen die versteckte Arbeitslosigkeit als identisch mit der saisonalen an, weil in der Hochsaison alle Arbeitskräfte benötigt würden. In Ländern wie Ägypten, wo sich die Anbau- und Erntezeiten der verschiedenen Feldfrüchte nicht auf kurze Zeiträume zusammendrängen, trifft dies sicher nicht zu. Bei allen dichtbevölkerten Ländern hat sich die Berufsstruktur in den letzten Jahrzehnten, die einen starken Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hatten, kaum verändert, d.h. daß der Geburtenüberschuß der landwirtschaftlichen Bevölkerung in der Landwirtschaft verblieb. Da sich andererseits weder Anbaufläche noch Geräte oder Produktionsmethoden in gleichem Ausmaß änderten, wird heute derselbe Arbeitsbedarf auf eine größere Anzahl von Arbeitskräften verteilt. Insofern besteht eine kontinuierliche versteckte Arbeitslosigkeit. Nurkse bezieht außerdem in seine Definition diejenigen Arbeitskräfte ein, die bei gleicher Produktion durch eine bessere Organisation der Arbeit (wie Konsolidierung zer-

1) Bauer and Yamey, a.a.O., S. 74-75.

splitterter Höfe) eingespart werden können.¹⁾ Auch dieser Teil der versteckten Arbeitslosigkeit ist nicht saisonal bedingt.

Wenn in westlichen Industrieländern konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit herrscht, kann die Wirtschaftspolitik mit Hilfe von monetären und fiskalischen Maßnahmen eine rasche Steigerung von Produktion und Beschäftigung erreichen. Die Arbeiter brauchen nur mit den stillstehenden Produktionskapazitäten kombiniert zu werden. In unterentwickelten Ländern ist das Beschäftigungsproblem viel schwieriger zu lösen, weil die für eine höhere Produktivität erforderlichen Produktionsmittel erst geschaffen und moderne Produktionsmethoden eingeführt werden müssen. Auf längere Sicht ist das Problem der versteckten Arbeitslosigkeit auch nicht im Rahmen der Landwirtschaft zu lösen, sondern erfordert eine grundlegende Verschiebung der Berufs- und Produktionsstruktur. Die heute als "übevölkert" bezeichneten Länder sind meist dünner besiedelt als einige westliche Industriestaaten mit akutem Mangel an Arbeitskräften. Der Begriff der "Übevölkerung" ist eben nur in bezug auf den gegebenen Stand der Entwicklung der Produktionskräfte gültig.

Das Dorfentwicklungsprogramm kann das Beschäftigungsproblem auf dem Lande nicht langfristig lösen. Dies kann erst im Zuge eines Ausbaus der Industrie geschehen. Hingegen muß es die kurzfristige Aufgabe des Programms sein, die vorhandenen Arbeitskraftreserven für die Kapitalbildung auf dem Lande zu mobilisieren. Die Existenz von versteckter Arbeitslosigkeit bietet die Möglichkeit zu einigen wichtigen Verbesserungen in der Landwirtschaft ohne kostspieligen Einsatz von produzierten Produktionsmitteln.

3. Soziale Wertvorstellungen und Institutionen

H. Myint definiert in seinem o.a. Artikel ein "rückständiges Volk" (backward people) als "eine Gruppe von Menschen, die in gewisser Hinsicht in dem wirtschaftlichen Kampf um den Lebensunterhalt nicht erfolgreich ist."²⁾

1) R. Nurkse, a.a.O., S. 33.

2) H. Myint, a.a.O., S. 132.

Diese Konzeption stellt m.E. mit Recht die Rolle der betroffenen Menschen in den Mittelpunkt. Viele unterentwickelte Länder besitzen große unausgenützte Bodenschätze und ein Klima, das bei entsprechenden menschlichen Anstrengungen sehr reiche landwirtschaftliche Erträge ermöglicht. Einige von ihnen gehörten früher zu den reichsten und blühendsten Kulturen der Welt. Wenn dieselben Länder später weit hinter den führenden Nationen zurückblieben, sind die Ursachen weitgehend in dem Verhalten der wirtschaftenden Menschen und in den Einrichtungen und Wertvorstellungen zu suchen, welche die Art und Weise ihres gesellschaftlichen Zusammenlebens bestimmen. Max Weber hat mit seinem Versuch, die Entstehung des modernen Kapitalismus aus der besonderen religiösen Situation des kalvinistischen Protestantismus zu erklären, eine der kühnsten und anregendsten Hypothesen über die außerökonomischen Ursachen des wirtschaftlichen Fortschritts geliefert. W.W. Rostow bezeichnet es als den Ausgangspunkt seiner Untersuchungen, "... daß die wirtschaftlichen Entschlüsse, welche die Wachstumsrate und die Produktivität der menschlichen Arbeit und ihrer Produktionsmittel determinieren, nicht als von den rein wirtschaftlichen Motiven der Menschen beherrscht angesehen werden sollten. Die Wirtschaftstätigkeit wird als das Ergebnis eines vielschichtigen Prozesses des Abwägens von materiellem Fortschritt gegenüber anderen menschlichen Zielsetzungen eingeschätzt."¹) Eine wissenschaftlich zufriedenstellende Lösung hält Rostow allerdings erst für möglich, wenn die Ergebnisse aller Sozialwissenschaften zu einer allgemeinen "Theorie der menschlichen Gesellschaft" zusammengefaßt werden können, an die er folgende Forderungen stellt: "Sie muß die mannigfaltigen Motivierungen der Menschen in Betracht ziehen... Es muß eine Theorie sein, ... in der wirtschaftliche Kräfte die anderen Aspekte der Gesellschaft determinieren helfen und zugleich teilweise

¹) W.W. Rostow: "The Process of Economic Growth", Oxford 1953, S. 11.

von ihnen determiniert werden durch eine gegenseitige Beeinflussung im Zeitablauf".¹⁾ In der Abwesenheit einer solchen allgemeinen Gesellschaftstheorie hat Rostow sechs Variable zusammengestellt, welche die menschliche Reaktion auf die Herausforderungen und materiellen Chancen, die von der wirtschaftlichen Umwelt geboten werden, zusammenfassen sollen. Es handelt sich um:

1. die Neigung, wissenschaftliche Grundlagenforschung zu betreiben;
2. die Neigung, die Wissenschaft für ökonomische Zielsetzungen zu verwenden;
3. die Neigung, Neuerungen einzuführen;
4. die Neigung, materiellen Fortschritt anzustreben;
5. die Neigung zum Verbrauch;
6. die Neigung, Kinder zu haben.

"Diese Neigungen (propensities)... stellen Aspekte des gesamten sozialen Verhaltens dar, die das Niveau und die Wachstumsrate der Produktion bestimmen. Wenn sie richtig gewählt wurden, stellen sie das Minimum an wesentlichen Fragen dar, welche der Wirtschaftler über das Verhalten einer Gesellschaft stellen und beantworten (oder sich beantworten lassen) muß."²⁾ Rostows Neigungen werden ihrerseits von den sozialen Wertvorstellungen determiniert, die ihren Einfluß mit Hilfe der bestehenden sozialen Institutionen und der führenden sozialen Schichten geltend machen.

Die Untersuchung dieser Determinanten überläßt Rostow den nichtökonomischen Zweigen der Sozialwissenschaften. Eine monokausale Hypothese in der Art von Max Weber hat der amerikanische Anthropologe Francis L. K. H. Hsu aufgestellt, der die kultursoziologische Ursache für das Auftreten der industriellen Revolution in der individualistischen Struktur der westlichen Gesellschaftsordnung sieht.³⁾

Weil die menschlichen Bindungen in der westlichen Gesellschaft überwiegend temporären Charakter aufwiesen, brauche

1) W.W. Rostow, a.a.O., S. 54.

2) Rostow, a.a.O., S. 21.

3) Francis L.K.H. Hsu: "Cultural Factors", aus "Economic Development, Principles and Patterns", Herausg. H.F. Williamson and J.A. Buttrick, New York 1954, S. 318-364.

der westliche Mensch Erfolg im Kampf um die Beherrschung der materiellen Umwelt, wenn er die Achtung seiner Mitmenschen und seine Selbstachtung erhalten wolle. Wirtschaftlicher Mißerfolg bedeute auch eine menschliche Katastrophe, so daß der westliche Mensch sich stets mit dem Mut der Verzweiflung in den Existenzkampf stürze. Demgegenüber lebe der östliche Mensch - Hsu denkt in erster Linie an das traditionelle China - in viel stärkeren menschlichen Bindungen der Familiengemeinschaft. Hier finde er seine Erfüllung, indem er zunächst seinem Vater diene, um dann später von seinen Kindern ernährt und geachtet zu werden. Auch für den Chinesen war Erfolg im Wirtschaftsleben wünschenswert, aber wenn er ihn nicht erreichte, behielt er seinen unbestreitbaren Platz in der Familie und übte die Autorität des Vaters aus. Unter solchen Umständen fehle weitgehend der Ansporn zu wirtschaftlichen Neuerungen. Obwohl die Chinesen in ihrem täglichen Leben immer sehr sparsam waren, blieben ihre Produktionsmittel und Produktionsmethoden statisch, weil die wirtschaftlichen Überschüsse für den Geltungskonsum bei zeremoniellen Anlässen verwendet wurden. Diesen Geltungskonsum schuldete der Einzelne seiner Stellung in der Gemeinschaft, und "dem Chinesen" ist die Verschwendung seines Wohlstandes weniger wichtig als die Störung seiner menschlichen Beziehungen¹⁾. Zudem sei die Ansammlung von materiellen Gütern für die Altersversorgung überflüssig, wenn die Söhne es als selbstverständliche Pflicht ansehen, den Vater zu ernähren. Hsu hat m. E. einige Gegensätze der chinesischen und amerikanischen Sozialstruktur überspitzt dargestellt und die sozialpsychologischen Voraussetzungen für ein Wachstum der Wirtschaft zu sehr vereinfacht. Trotzdem enthält seine Analyse viele Beobachtungen, die auch für andere unterentwickelte Länder zutreffen. Eine besondere Bedeutung hat z.B. das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern nicht nur für die Kapitalbildung, sondern auch für die Geburtenfreudigkeit. Wenn in einer ländlichen Gesellschaft die Altersversorgung aus den Arbeitserträgen der Kinder erfolgt, be-

1) Francis Hsu, a.a.O., S. 337.

steht ein Anreiz, viele Kinder zu haben. Ein beträchtlicher Anteil dieser Kinder stirbt vor Erreichung des wirtschaftlich produktiven Alters. Auf diese Weise werden potentielle Ersparnisse der wirtschaftlich tätigen Bevölkerung aufgezehrt. Ein Autor verwendet dafür den treffenden Ausdruck, daß die Überschüsse zur Bevölkerungsbildung an Stelle der Kapitalbildung verwendet würden¹⁾.

Wir können uns an dieser Stelle nicht mit allen sozialen Wertvorstellungen und Institutionen beschäftigen, die eine Wirkung auf den wirtschaftlichen Fortschritt ausüben.²⁾ Auf einige allgemeine Zusammenhänge soll jedoch noch hingewiesen werden. Die Entwicklung einer Volkswirtschaft setzt voraus, daß eine genügend große Zahl von Wirtschaftssubjekten sie wünscht und bereit ist, die erforderlichen Anstrengungen auf sich zu nehmen. Abgesehen von dem Wissen um die Möglichkeit, durch menschliche Anstrengungen wirtschaftlichen Fortschritt herbeizuführen, müssen die Menschen Wert auf eine bessere Versorgung mit materiellen Gütern legen. Einige Religionen betonen die Askese als Weg zur Erfüllung des menschlichen Daseins. Sie erwarten eine asketische Haltung jedoch im allgemeinen nur von den Priestern oder Mönchen, während die Masse der Laien - abgesehen von speziellen Einschränkungen - ihrem materiellen Vorteil nachgehen darf. Die Wirtschaftsentwicklung dürfte allerdings eher beginnen, wenn die wirtschaftlichen Erfolge eines Menschen als Anzeichen seiner Auserwähltheit vor Gott gelten, und wenn die wirtschaftliche Berufstätigkeit mit der Weihe einer göttlichen Berufung verbunden ist. Es ist ferner wichtig, welchen Rang die Wirtschaftstätigkeit in der sozialen Wertskala einnimmt. In vielen Völkern genießt ein erfolgreicher Kaufmann oder Fabrikant weit weniger Ansehen als ein Offizier oder Regierungsbeamter. Die begabtesten und unternehmungslustigsten jungen Menschen werden sich stets in die Berufe drängen, die ihnen ein

1) Gerald M. Meier: "The Problem of Limited Economic Development", *Economia Internazionale*, Band VI, No. 4, 1953, S. 391

2) Für eine umfassende Darstellung vgl. die o.a. "Theory of Economic Growth" von W.A. Lewis, Kap. 2 u. 3; ferner die von Bert F. Hoselitz herausg. Sammlung "The Progress of Underdeveloped Areas", Chicago 1952; für eine kurze Einführung s. Kap. 3 der "Manual for the Economic Development of Underdeveloped Countries", U.N., a.a.O., S. 13-16. Zum Problem der Familie vgl. Bauer u. Yamey, a.a.O., S. 64-67.

höheres Prestige verleihen.¹⁾ Die Entwicklung der Wirtschaft bedarf aber einer unternehmerischen Elite.

Ein weiteres Hindernis auf dem Wege zum wirtschaftlichen Fortschritt ergibt sich daraus, daß die sozialen Institutionen, die in einer seit langem stagnierenden Gesellschaft entstanden sind, oft nicht für die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wachstums geeignet sind. Die Agrarverfassung und die Rolle des Staates werden in getrennten Abschnitten behandelt. Aber auch die Rolle der Familie verdient unsere Beachtung. In den rückständigen ländlichen Gebieten ist die Wirtschaftseinheit für Produktion und Konsumtion zumeist die Großfamilie (joint family), deren Rahmen viel weiter gespannt ist als in der städtischen Kultur des Westens. Wir haben bereits die Funktion der Altersversorgung kennengelernt, die von der Großfamilie ausgeübt wird. Auch für die Menschen im wirtschaftlich aktiven Alter bedeutet sie eine Versicherung gegen Krankheit und wirtschaftliche Unglücksfälle. Diese Einrichtung erweist sich jedoch oft als hinderlich, wenn es um die Wahrnehmung der Chancen für einen wirtschaftlichen Aufstieg geht. Normalerweise wird ein Individuum keine besonderen Anstrengungen auf sich nehmen, wenn die Belohnung seiner Mühen unter eine große Zahl von Verwandten aufgeteilt wird. Auf der anderen Seite resultiert eine unterdurchschnittliche Anstrengung nicht in einem spürbaren Rückgang des individuellen Konsumstandards, weil die Großfamilie ja auch ihre weniger erfolgreichen Mitglieder versorgt. Die Beweglichkeit des Produktionsfaktors Arbeit wird stark herabgesetzt, weil die überflüssigen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte vielfach die Geborgenheit der Familie selbst einer besser bezahlten Beschäftigung in der Industrie vorziehen. Der in unterentwickelten Ländern sprichwörtliche Nepotismus in Verwaltung und Wirtschaft ist weitgehend durch den starken Zusammenhalt der Großfamilie bedingt, dem sich der einzelne nur sehr schwer entziehen kann. Die Großfamilie kann allerdings auch eine positive Rolle für den wirtschaftlichen Fortschritt spielen, wenn es sich um überdurchschnittlich begabte Unternehmerfamilien handelt. Angesichts der nied-

1) Vgl. Maurice Zinkin: "Problems of Economic Development in Asia", Institute of Pacific Relations, New York 1953, S. 4-

rigen Geschäfts- und Arbeitsmoral im vertraglichen Verkehr mit Fremden können leitende Stellen - etwa in Filialen - oft nur mit Gliedern der eigenen Sippe besetzt werden, wenn man die Gefahr von Unterschlagungen einschränken will. Abgesehen von diesen Ausnahmen dürfte das wirtschaftende Individuum jedoch mehr Anstrengungen auf sich nehmen, wenn es im wirtschaftlichen Existenzkampf allein dasteht. Im nächsten Kapitel werden wir uns mit einer Institution befassen, die in Indien die Mobilität der Arbeit traditionell beschränkt hat. Es handelt sich um das Kastenwesen der Hindus, das seit Jahrtausenden die Struktur der indischen Gesellschaft bestimmt hat.¹⁾

Neben diesen für das Wirtschaftswachstum überwiegend ungünstigen sozialen Institutionen besteht in den ländlichen Gebieten eine Gemeinschaft, deren Zusammenhalt für den wirtschaftlichen Fortschritt ausgenutzt werden kann: die Dorfgemeinschaft. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die Gemeinschaftsprojekte, bei denen die Früchte gemeinsamer Arbeit allen Dorfbewohnern zugutekommen. Die wirksamste Verbreitung neuer Produktionstechniken erfolgt durch die Nachahmung. Ein starker Ansporn zur Produktionssteigerung entsteht durch den Wettbewerb mit Berufskollegen, bei dem es nicht nur um materielle Erträge geht, sondern auch um soziales Ansehen. Für diese Vorgänge bietet die Dorfgemeinschaft mit ihren überschaubaren Verhältnissen einen ausgezeichneten Rahmen.

4. Probleme der Agrarverfassung

und Bodenverteilung

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Umwandlung einer rückständigen Landwirtschaft in einen modernen, leistungsfähigen Wirtschaftszweig besteht in den meisten Ländern in einer Veränderung der Agrarverfassung. In der Formulierung der UNO-Experten kommt dieser Tatbestand sehr drastisch zum

1) Über das indische Kastenwesen vgl. Max Weber: "Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie" 2. Auflage Tübingen 1922 Band II, S. 31-66 und 109-133.

Ausdruck: "In vielen unterentwickelten Ländern werden die Bauern von einer Großgrundbesitzerklasse (landlord class), die keine nützliche soziale Funktion ausübt, erbarmungslos ausgebeutet. Diese Klasse versteht es, sich den größeren Teil jeder landwirtschaftlichen Ertragszunahme zu sichern. Sie wirkt wie ein Mühlstein um den Hals der Pächter, indem sie von Verbesserungen in der Landwirtschaft abschreckt und den Pächtern überdies zu wenig Einkommen beläßt, aus denen sie Ersparnisse für Bodenmeliorationen abzweigen könnten. In solchen Ländern ist eine Bodenreform, die den Großgrundbesitz abschafft, eine dringende Voraussetzung für den Fortschritt in der Landwirtschaft." ¹⁾

Der Großgrundbesitz stammt aus einer feudalen Gesellschaftsordnung, in der er zeitweilig durchaus eine nützliche soziale Funktion erfüllte, nämlich die "... Schaffung des ökonomischen Fundaments für diejenigen Gruppen, denen höhere Funktionen anvertraut sind... in gewisser Parallele zum Geldeinkommen etwa des Beamten unter geldwirtschaftlichen Verhältnissen." ²⁾ Die höheren Funktionen sind in fast allen Ländern an eine westlich erzogene Schicht von Beamten, Offizieren und Richtern übertragen worden, deren Entlohnung in Form von teilweise sehr hohen Geldeinkommen erfolgt (vielfach ergänzt durch Bestechung in Geld- und Sachwerten). Soweit die Mitglieder der Großgrundbesitzerklasse nicht in die neue Führungsschicht übergewechselt sind und dort eine positive Funktion erhalten haben, führen sie heute weitgehend ein parasitäres Dasein. Anders als etwa die Großgrundbesitzer im deut-

1) U.N.: "Measures for the Economic Development..." a.a.O., S. 21.

2) Friedrich Lütge: "Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte". 2. Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960, S.55f. Seine Ausführungen über die soziale Bedeutung der Grundherrschaft im deutschen Mittelalter lassen sich m.E. auch auf Feudalordnungen mit naturalwirtschaftlicher Basis in anderen Ländern anwenden. Unter höheren sozialen Funktionen versteht Lütge die Wahrnehmung von Aufgaben der politischen, verwaltungsmäßigen und militärischen Führung sowie eine bedeutende Rolle im kulturellen Schaffen. Vgl. F.Lütge, a.a.O., S. 54.

schen Ostern der Vorkriegszeit, die eine sehr wichtige Rolle bei der Rationalisierung der Landwirtschaft spielten, haben sie selten Kontakt mit ihrem Land und den Pächtern.

Abgesehen von ihrer sozialen und politischen Bedeutung hat die Agrarverfassung Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion. P. T. Bauer hat gegen Bodenreformen und zwangsweise Herabsetzungen von Pachtsätzen den Einwand erhoben, daß ein staatlicher Eingriff in Eigentumsverhältnisse das Vertrauen in der ganzen Volkswirtschaft schwächen und dadurch die Kapitalbildung vermindern würde. "Diese Maßnahmen haben besonders ungünstige Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion, wenn viele Großgrundbesitzer bereit sind, Meliorationen durchzuführen und über die entsprechenden Mittel verfügen, während die einzelnen Pächter zu arm sind; wenn besonders produktive Investitionen nur in Größenordnungen durchgeführt werden können, die über die Möglichkeiten eines durchschnittlichen Familienbetriebes hinausgehen; und wenn viele Großgrundbesitzer ... besonders gut in der Lage sind zu wissen, in welcher Weise und durch wen ihr Land am günstigsten verwendet wird."¹⁾ Derartige Verhältnisse mögen in einzelnen Ländern vorherrschen, sie sind jedoch keineswegs typisch für die dichtbevölkerten Länder Asiens. Hier haben die Grundeigentümer seit Jahrhunderten kaum Investitionen in der Landwirtschaft vorgenommen, sondern die Pachterlöse für einen äußerst luxuriösen Konsum verwendet oder gehortet. Der Anteil der Pacht an der gesamten Erntemenge stieg in vielen Fällen auf über 50 %, weil auf Grund des Bevölkerungsdrucks eine große Nachfrage nach Land auf ein begrenztes Angebot stieß. Der Anreiz zu Produktionssteigerungen wird stark vermindert, wenn der Pachtzins als fester Anteil an der Erntemenge erhoben wird (share cropping). In schlechten Jahren bedeutet dies zwar eine Erleichterung für den Pächter, weil sich die Abgaben entsprechend verringern. Dafür fällt aber ein großer Teil

1) P. T. Bauer and B. S. Yamey, a.a.O., S. 213

der Früchte von Mehranstrengungen dem Grundeigentümer zu. Besteht der Pachtzins in einer festen Geldsumme, so bleibt der Anreiz zu Verbesserungen zwar erhalten, die Pächter behalten aber keinen Überschuß für die Finanzierung von Investitionen. Schließlich entfällt das Argument, der Grundeigentümer könne sein Land dem geeignetsten Wirt zur Verfügung stellen, wenn sich die Grundeigentümer fast ausschließlich in den Städten aufhalten und keinerlei landwirtschaftliche Kenntnisse erwerben (absentee landlords), wie es im Orient überwiegend der Fall ist. Die Verbindung des Grundeigentümers mit seinem Land beschränkt sich traditionell auf die Einziehung der Pachtzinsen.

Das Pachtsystem hat sehr negative Auswirkungen auf die Produktivität, wenn die Pachtbauern nur kurzfristige Verträge besitzen und bei der Beendigung des Vertragsverhältnisses für unausgenützte Investitionen nicht entschädigt werden. In solchen Fällen wird der Boden "abgebaut" statt kultiviert ("mining the soil"), was verheerende Folgen in Form von Bodenerosion und einem Rückgang der Fruchtbarkeit nach sich zieht. Pächter auf Lebenszeit und Eigentumsbauern haben in den dichtbevölkerten Gebieten schon seit langer Zeit gelernt, die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten, wobei ihnen moderne Methoden weitere Möglichkeiten bieten. Angesichts der Schwierigkeiten, eine angemessene Entschädigung für Bodenmeliorationen festzusetzen, erscheint eine Sicherung der Pachtverhältnisse auf längere Zeiträume bzw. eine Enteignung des Bodens zugunsten der Bauern als eine zweckmäßige Maßnahme zur Förderung der Produktivität. Ferner dürfte die Verminderung der Abgabenbelastung einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, daß die Masse der Landbevölkerung aus ihrer Hoffnungslosigkeit gerissen wird und die notwendigen eigenen Anstrengungen zur Verbesserung ihres Lebensstandards unternimmt - vor allem, wenn der Staat den erforderlichen Beistand leistet.¹⁾

¹⁾ W. A. Lewis, "The Theory of Economic Growth", a.a.O., S. 120-126.

Bodenreformgesetze haben zumindest kurzfristig nachteilige Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion, wenn gut geführte Großbetriebe auseinandergerissen und an rückständige und kapitalarme Kleinbauern verteilt werden. Diese unerwünschten Konsequenzen können jedoch durch entsprechende Ausnahmeregelungen verhindert werden, wie das Beispiel der Bodenreform in einigen indischen Staaten zeigt. Eine Vertrauenskrise mit negativen Auswirkungen auf die Kapitalbildung der Volkswirtschaft läßt sich verhindern, wenn den Grundeigentümern eine angemessene Entschädigung für ihr enteignetes Land gezahlt wird, und der Staat seine Absichten in Bezug auf andere Wirtschaftszweige klar herausstellt. Vom Standpunkt der Produktion und damit der Wirtschaftsentwicklung dürfte eine wohlüberlegte Reform der Agrarverfassung in unterentwickelten Ländern im großen ganzen positiv zu beurteilen sein.¹⁾

5. Die Kapitalbildung

Die geringe Produktivität in unterentwickelten Ländern und damit die geringe Höhe der realen pro-Kopf-Einkommen sind großenteils durch eine ungünstige Kombination der Produktionsfaktoren bedingt. In den dichtbevölkerten Ländern läßt sich dieser Tatbestand in der Formulierung zusammenfassen, daß die menschliche Arbeitskraft nicht ausreichend mit Produktionsmitteln ausgestattet ist. Boden, Klima und andere natürliche Produktionsmittel sind gegeben, die Ergiebigkeit ihrer Ausnützung hängt allerdings vom Niveau der technischen Kenntnisse in einer Gesellschaft ab. Wenn aber eine durchgreifende Modernisierung der Volkswirtschaft angestrebt wird, muß der Produktionsprozeß in zunehmendem Maße durch den Einsatz von produzierten Produktionsmitteln bestimmt werden. W. Rostow bezeichnet die entscheidende Übergangszeit von einer traditionellen rückständigen Wirtschaftsweise zu einer modernen Volkswirtschaft mit gesichertem Wachstum als das Stadium des "take-off" (unter "take-off" versteht man norma-

1) Vgl. weiterhin U.N., Department of Economic Affairs: "Land Reform. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development", New York 1954, S. 37-50 und 67-77.

erweise das Loslösen eines startenden Flugzeugs von der Rollbahn). Neben politischen, sozialen und institutionellen Veränderungen sieht er die wichtigste ökonomische Voraussetzung in "... einem Anstieg des Anteils der produktiven Investitionen von (etwa) 5 % oder weniger auf über 10 % des Volkseinkommens."¹⁾ Ein derartiger Anstieg der Investitionen stößt zunächst auf das Hindernis des Kapitalmangels im Sinne einer nicht ausreichenden Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für Investitionszwecke. Dieses Hindernis wird von vielen Autoren als so bedeutend angesehen, daß sie seine Beseitigung ohne beträchtliche Auslandshilfe nicht für möglich halten. Nurkse spricht auch hier von einem "Zirkelschluß der Armut": ein niedriges Einkommensniveau bedeutet eine geringe Sparfähigkeit. Es entsteht Kapitalmangel, der eine niedrige Produktivität bedingt, wodurch das niedrige Einkommensniveau verewigt wird.²⁾ Und doch hat es mindestens zwei Länder gegeben, in denen die industrielle Revolution ohne bedeutenden Kapitalimport stattgefunden hat, England und Japan.³⁾

Wir wollen hier nicht auf alle Aspekte des sehr komplexen Problems der Kapitalbildung eingehen. Einige Zusammenhänge sind jedoch wichtig für das Verständnis unserer späteren Erörterungen. Eine verstärkte Ausstattung der Volkswirtschaft mit produzierten Produktionsmitteln erfordert Investitionen, d. h. die Verwendung knapper Güter und Dienstleistungen nicht für Konsumzwecke, sondern zur Steigerung der Ergiebigkeit des Produktionsprozesses. Diese Güter und Dienstleistungen können entweder durch inländischen Konsumverzicht für Investitionen freigestellt werden, oder sie stammen aus dem Ausland. Außerdem können Investitionen durch die Mobilisierung unterbeschäftigter Produktionsfaktoren ermöglicht werden. Vom Stand-

1) W.W. Rostow: "The Process of Economic Growth", 2. Auflage Oxford 1960, S. 284

2) R. Nurkse, a.a.O., S. 57

3) Rostow setzt für das Stadium des "take-off" in Russland die Zeit von 1890-1914 an (a.a.O., S.282). Die Zerstörungen des ersten Weltkrieges und des Bürgerkrieges dürften aber die Sowjetunion soweit zurückgeworfen haben, daß ein ähnlicher Kapitalmangel wie einige Jahrzehnte vorher auftrat. Dieser wurde ohne nennenswerten Kapitalimport überwunden.

punkt der Finanzierung von Investitionen ergeben sich drei Quellen der Kapitalbildung: 1. die Gesamtersparnis aus Inlandseinkommen, 2. Kapitalimporte aus dem Ausland, 3. Geldschöpfung. Auf den Kapitalimport wollen wir nicht weiter eingehen.¹⁾

Die Erklärung der geringen Sparquote in unterentwickelten Ländern aus dem niedrigen Einkommensniveau stellt eine historisch sehr anfechtbare Vereinfachung dar. W.A. Lewis sagt mit Recht: "Kein Volk ist so arm, daß es nicht 12 % seines Einkommens sparen könnte, wenn es wollte. Armut hat die Völker nicht daran gehindert, Kriege zu führen, oder ihr Vermögen auf andere Weise zu verschwenden. Am wenigsten können diejenigen Nationen ihre Armut als Entschuldigung für geringes Sparen vorgeben, in denen 40 % des Volkseinkommens von 10 % der Einkommensbezieher, die ein luxuriöses Rentnerdasein führen, vergeudet werden."²⁾ Die in unterentwickelten Ländern besonders krasse Ungleichheit der Einkommensverteilung läßt bei den oberen Schichten selbst bei hohem Konsumniveau noch einen beträchtlichen Überschuß entstehen. Die Bildung von Kapital erfolgt jedoch nur in dem Ausmaß, in dem dieser Überschuß zu Investitionen verwendet wird. Die traditionellen Oberschichten in vielen unterentwickelten Ländern haben aber von jeher den wirtschaftlichen Überschuß in einer Art von "Geltungskonsum" (conspicuous consumption) verbraucht: Ankauf von Land und Schmuck, Bau von Denkmälern und Palästen, Veranstaltung von Festlichkeiten, Unterhaltung großer Dienerscharen usw. Eine verstärkte Kapitalbildung kommt erst zustande, wenn eine "neue Klasse" mit anderen Wertvorstellungen in wirtschaftlich führende Positionen gelangt. In westlichen Ländern handelte es sich um private Unternehmerkapitalisten, die im Gegensatz zu den traditionellen Händlerkreisen ihre Gewinne nicht nur kurzfristig und spekulativ, sondern in erster Linie in Produktionsbetrieben anlegten. Ein solches Ver-

1) Vgl. dazu Wilfried Guth: "Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder", Tübingen 1957

2) W. A. Lewis, "Theory of Economic Growth", a.a.O., S. 236.

halten setzt eine Mentalität voraus, die in wirtschaftlich rückständigen Ländern zunächst kaum anzutreffen ist. Der Anteil der Kapitalbildung am Volkseinkommen hängt von der Größe der Gewinne ab, die im kapitalistischen Sektor der Volkswirtschaft ¹⁾ entstehen, denn aus diesen Gewinnen stammt der weitaus größte Beitrag zu den Sparbeträgen, die für Investitionen zur Verfügung gestellt werden. Das war die Auffassung der Klassiker, die den realen Verhältnissen ihrer Zeit durchaus entsprach. Aber auch die Kapitalbildung in kommunistischen Ländern geht im wesentlichen auf die gleiche Weise vonstatten: eine "neue Klasse" von staatlichen Funktionären verfügt über die Überschüsse, die nach Abzug des lebensnotwendigen Konsumbedarfs der Massen vom Sozialprodukt übrig bleiben, und legt diese volkswirtschaftlichen Ersparnisse produktiv an. Mit Hilfe des staatlichen Machtapparats läßt sich sogar eine höhere Investitionsquote aus dem Sozialprodukt herauspressen, als dies bei einer liberalen Wirtschaft mit Privateigentum an Produktionsmitteln möglich ist.

W. A. Lewis hat auf der klassischen Annahme eines unbegrenzten Angebots an menschlichen Arbeitskräften ein Entwicklungsmodell aufgebaut, in dem die Erhöhung der Investitionsrate durch einen wachsenden Anteil des kapitalistischen Sektors an der Volkswirtschaft erklärt wird. ²⁾ Im Anfang des Entwicklungsprozesses steht dem relativ kleinen kapitalistischen Sektor eine praktisch unbegrenzte Zahl von ungelerten Arbeitern bei Lohnsätzen zur Verfügung, die einem konventionellen Existenzminimum entsprechen (subsistence wage). Diese Arbeitskräfte können aus dem Reservoir der versteckten Arbeitslosigkeit rekrutiert werden, wenn ihnen eine bescheidene Erhöhung ihres bisherigen sehr niedrigen Lebensstandards geboten wird. Weitere Reserven an Arbeitskräften entstehen laufend auf Grund der Bevölkerungsvermehrung. Angesichts der

1) Der kapitalistische Sektor einer Volkswirtschaft wird durch einen relativ starken Einsatz von produzierten Produktionsmitteln pro Arbeitskraft, dem auf der Finanzierungsseite eine relativ hohe (Geld-) Kapitalanlage entspricht, bestimmt. Im kapitalistischen Sektor wird die Maximierung der Rentabilität des eingesetzten Kapitals zur Richtschnur der Wirtschaftstätigkeit.

2) W.A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", a.a.O.

niedrigen Löhne fallen den Kapitalbesitzern hohe Gewinne zu, die sie größtenteils reinvestieren. Dadurch dehnt sich der kapitalistische Sektor aus. Solange bei dem herrschenden Lohnsatz noch unbegrenzt Arbeitsleistungen angeboten werden, steigen die Gewinne proportional mit den investierten Kapitalbeträgen. Auch Produktivitätserhöhungen durch den technischen Fortschritt kommen nur den Gewinnen zugute. So steigen der Anteil der Gewinne am Volkseinkommen und damit die Investitionsquote progressiv an. Wenn die Kapitalbildung schneller vor sich geht als die Bevölkerungsvermehrung, wird im Laufe der Zeit das Arbeitskräftereservoir ausgeschöpft, und die Lohnsätze steigen. Dieses Modell dürfte annähernd den Entwicklungsprozess wiedergeben, der sich im 19. Jahrhundert in den westeuropäischen Ländern vollzog.

Es ist jedoch fraglich, ob sich dieser Vorgang in den unterentwickelten Ländern der farbigen Welt auf die gleiche Weise wiederholen läßt. R. Nurkse glaubt, daß diese Länder sehr viel größere Schwierigkeiten hätten, ihre Sparquote zu erhöhen, weil ihre Bewohner in steigendem Maße von dem hohen Lebensstandard in westlichen Ländern Kenntnis erhielten.¹⁾ Dadurch nehme die Konsumneigung dieser Völker zu. Nurkse übernimmt für diese Erscheinung die Bezeichnung "Demonstrationseffekt" von Duesenberry. Die Stärke des internationalen Demonstrationseffekts steige mit der Intensität der internationalen Kontakte und mit dem Bildungsstand, so daß gerade im Zuge des Entwicklungsprozesses ein verstärkter Druck auf die Sparquote ausgeübt werde. In Nurkses Analyse fehlt eine Darstellung der Art und Weise, in der sich der Demonstrationseffekt international auswirkt. Solange die breiten Massen der Bevölkerung nur Einkommen in Höhe des Existenzminimums erhalten, hat eine Erhöhung ihrer Konsumneigung keine Auswirkungen auf die Sparquote der Volkswirtschaft. Die entscheidende Veränderung gegenüber dem Modell von Lewis besteht jedoch darin, daß die Lohnsätze bereits vor Aus-

1) R. Nurkse, a.a.O., S. 61-70.

schöpfung des gesamten Arbeitskräftereservoirs steigen. Der internationale Demonstrationseffekt ist nämlich besonders wirksam in Bezug auf die sozialpolitischen Errungenschaften der westlichen Länder. Parlamentarische Regierungssysteme mit allgemeinem Wahlrecht haben eine starke Neigung zur gesetzlichen Regelung von Mindestlöhnen in den jungen Industriebetrieben. Gut organisierte Gewerkschaften verstehen es, die Löhne sogar über den Produktivitätsfortschritt hinaus zu steigern. Aus sozialistischen Vorurteilen gegenüber privaten Gewinnen werden diese soweit wie möglich durch Steuern oder staatliche Preisfestsetzung eingeengt. Alle sozialen und steuerlichen Maßnahmen lassen sich am leichtesten bei modernen kapitalistischen Unternehmungen durchführen und treffen damit gerade denjenigen Sektor, dessen Wachstum für das Gelingen der wirtschaftlichen Entwicklung entscheidend ist. Die vorzeitige Erhöhung der Industriearbeiterlöhne geht völlig auf Kosten der Investitionsquote vonstatten. Die hohe Besteuerung der Gewinne wird teilweise zu Investitionen im "staatlichen Sektor" der Wirtschaft verwandt und stellt in diesem Ausmaß keine Beeinträchtigung der Kapitalbildung dar. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß durch die Kosten der Steuereintreibung und der ständig wachsenden Verwaltung ein großer Teil der staatlichen Einnahmen nicht zur produktiven Anlage gelangt. Alles in allem läßt der internationale Demonstrationseffekt vor allem in der Sozialpolitik eine Wirtschaftsentwicklung nach dem westeuropäischen Vorbild des 19. Jahrhunderts nicht mehr zu. Welche Konsequenzen dies für die Größenordnung der erforderlichen Auslandshilfe hat, mag an dem Beispiel Indiens deutlich werden, daß allein für seinen kommenden 3. Fünfjahresplan zwischen 23 und 29 Mrd. DM an Kapitalimporten benötigt.

In einer solchen Situation müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um das Potential an unterbeschäftigten Produktionsfaktoren soweit wie möglich zur Kapitalbildung heranzuziehen. Nurkse spricht von dem "Sparpotential der ländlichen Unterbeschäftigung."¹⁾ Es gehört zu unserer Defini-

1) R. Nurkse, a.a.O., S. 36 ff.

tion der versteckten Arbeitslosigkeit, daß die überschüssigen Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abgezogen werden könnten, ohne daß die Produktion sinkt. Die übrig bleibenden "produktiven" Arbeitskräfte "sparen" demnach soviel, wie die versteckt arbeitslosen Familienmitglieder konsumieren. Dieser Konsumverzicht kann dann zur Kapitalbildung beitragen, wenn die überschüssigen Arbeitskräfte auf Investitionsprojekte angesetzt werden. Das setzt allerdings voraus, daß ihre in der Landwirtschaft verbliebenen Angehörigen nicht mehr konsumieren als vorher. Zuvor aber muß die Frage untersucht werden, in welchem Ausmaß Investitionen ohne erheblichen Einsatz von produzierten Produktionsmitteln möglich sind. Colin Clark hat auf Grund von ausgiebigen Untersuchungen der Investitionsstruktur in mehreren Ländern festgestellt, daß entgegen der landläufigen Vorstellung nur ein Viertel der Bruttoinvestitionen in der Industrie stattfindet, dagegen bis zu einem Drittel im Wohnungsbau.¹⁾ Lewis sieht als "typisches Investitionsprogramm" in fortgeschrittenen Ländern folgende Aufstellung an:²⁾

Wohnungsbau	ca. 25 %	der Bruttoinvestitionen
Öffentliche Bauten und Versorgungsbetriebe	ca. 35 %	" "
Industrie und Landwirtschaft	ca. 30 %	" "
Handel und Sonstiges	ca. 10 %	" "
	100 %	

Für die unterentwickelten Länder nimmt er einen noch höheren Anteil der öffentlichen Bauten an, weil deren anfänglicher Investitionsbedarf immer besonders hoch liegt. Jedenfalls spielt die Bauindustrie eine Hauptrolle im Investitionsprozess. Gerade in der Bauindustrie kann man jedoch weitgehend

1) Colin Clark, a.a.O., S. 604-606. Diese Untersuchungen umfassen in Kanada z.B. den Zeitraum von 1901 bis 1952, sie beziehen sich fast durchweg auf das 20. Jahrhundert.

2) W. A. Lewis, "Theory of Economic Growth", a.a.O., S. 210

sehr arbeitsintensive Produktionsprozesse wählen, so daß die Ausstattung der Bauarbeiter mit Produktionsmitteln keinen erheblichen Kapitaleinsatz erfordert. ¹⁾

Der eigentliche Engpaß besteht bei vielen Investitionsprojekten weniger in einer Knappheit an produzierten Produktionsmitteln als in der geringen Größe des "Subsistenzmittelfonds" der Klassiker, aus dem die Bauarbeiter ernährt werden. Wenn der Staat mit Hilfe der Geldschöpfung Dämme und Kanäle baut, muß er den dabei eingesetzten Arbeitskräften Löhne auszahlen, mit denen sie Konsumgüter, vor allen Dingen Nahrungsmittel, kaufen werden. Selbst wenn die landwirtschaftliche Produktion nach dem Abzug von Arbeitskräften nicht gesunken ist, können die Preise nur stabil gehalten werden, falls die in der Landwirtschaft verbliebenen Menschen im gleichen Ausmaß freiwillig sparen, wie ihre bei den Bauarbeiten eingesetzten Angehörigen Konsumgüter nachfragen. Damit ist bei einem niedrigen Lebensstandard nicht zu rechnen. Sobald einige Angehörige nicht mehr in der Wohngemeinschaft der Großfamilie leben, werden die Konsumanteile der übrigen Familienmitglieder größer. Auf der anderen Seite werden die neuen Bauarbeiter bei ihrer schweren Arbeit mehr Nahrungsmittel benötigen. Beide Erscheinungen führen zu Preissteigerungen. Der Inflationsprozeß muss allerdings nicht unbegrenzt weiterlaufen. Solange durch die Geldschöpfung produktive Investitionen finanziert werden, wird zu einem späteren Zeitpunkt das Güterangebot auf dem Markt erhöht und die Preissteigerung kommt zum Stillstand. Wann dies der Fall ist, hängt von der Ausreifungszeit der

1) Wenn die Presseberichte über den Bau von Staudämmen, Bewässerungsanlagen und Straßen in Rotchina zutreffen, sind die dabei eingesetzten zahlreichen menschlichen Arbeitskräfte überwiegend nur mit den primitivsten und einfachsten Werkzeugen ausgestattet. Der Verfasser erinnert sich an den Artikel eines indischen Journalisten, der gesehen haben will, wie die Menschen Bewässerungsgräben nur mit Hilfe ihrer Hände aushoben.

Investitionen ab. Eine längere Inflationszeit kann erhebliche Schäden anrichten, deshalb sollte die Geldschöpfung möglichst nur der Finanzierung kurzfristig ausreifender Investitionen dienen. ¹⁾

Das Dorfentwicklungsprogramm kann eine sehr wichtige Rolle bei der nichtinflationären Ausnutzung des ländlichen Arbeitskräftepotentials für die Kapitalbildung spielen. Neben Großprojekten wie Staudämmen und Kanälen gibt es eine Fülle von Investitionen, die einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität dienen und durch die Zusammenarbeit der Dorfgemeinschaft ausgeführt werden können. Ebenso kann ein Teil der öffentlichen Bauten und Investitionen in Versorgungsanlagen auf diese Weise erstellt werden. Für die Kapitalbildung liegt der entscheidende Vorteil der Gemeindeprojekte (Community Projects) darin, daß die unbezahlten Arbeitskräfte in ihren Familien verbleiben und somit keine zusätzliche Nachfrage nach Lebensmitteln auftritt. Außerdem entsteht kein Investitionsbedarf im Wohnungsbausektor, wie es bei einer Abwanderung von Arbeitern in die Städte der Fall wäre. Allerdings können mit freiwilligen Arbeitskräften nur lokale Projekte, die allen in gleichem Maße zugute kommen, in Angriff genommen werden. Eine weitere nichtinflationäre Steigerung der Investitionsquote erfolgt durch die Meliorationen, die der einzelne Bauer an seinem Boden vornehmen kann, wenn er durch das Dorfentwicklungsprogramm die notwendige Anleitung und Hilfe erhält. Es hat sich erwiesen, daß die Bauern in aller Welt bereit sind, für Investitionen auf ihrem eigenen Hof zu sparen, falls ihnen die Vorteile überzeugend demonstriert werden. Wenn $\frac{2}{3}$ der Bevölkerung eines Landes Kleinbauern sind, kann die Bedeutung des Anteils dieser Investitionen an der Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft wohl kaum zu hoch eingeschätzt werden.

1) Zu der internen Kapitalbildung vgl. ferner United Nations Economic Commission for Asia and the Far East: "Mobilization of Domestic Capital". Der Bericht der ersten Arbeitsgruppe erschien 1952, der Bericht der zweiten Arbeitsgruppe 1953 in Bangkok.

6. Produktionsmethoden und technischer Fortschritt

Neuere amerikanische Untersuchungen haben ergeben, daß in den USA die Produktivitätssteigerungen der letzten Jahrzehnte zu etwa 90 % auf den technischen Fortschritt und nur zu etwa 10 % auf vermehrten Kapitaleinsatz zurückzuführen sind.¹⁾ Man kann diese Ergebnisse nicht ohne weiteres auf die zukünftige Entwicklung der unterentwickelten Länder übertragen. Auf der einen Seite setzt der technische Fortschritt ein gewisses Ausmaß an vorangegangenen Investitionen voraus, die in den ärmeren Ländern großenteils noch nicht stattgefunden haben. Dies gilt vor allem für die sog. Infrastruktur (Strassen, Hafenanlagen, Dämme, Kanäle usw). Auf der anderen Seite hat sich ein sehr großer Abstand zwischen der in den unterentwickelten Ländern angewandten Produktionstechnik und dem aktuellen Stand des technischen Wissens in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Nationen gebildet. In den unterentwickelten Ländern sollten sich noch höhere Wachstumsraten der Produktivität erzielen lassen als in westlichen Ländern, weil der technische Fortschritt nicht auf neue Erkenntnisse zu warten braucht, sondern durch Heranziehung international erprobter Verfahren durchgeführt werden kann. Wenn wir den technischen Fortschritt mit Rostow in drei Vorgänge zerlegen,²⁾ nämlich Grundlagenforschung, Anwendung

1) Vgl. Robert Solow: "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economics and Statistics, August 1957, S. 312-320; ferner Moses Abramovitz: "Resources and Output Trends in the United States since 1870", American Economic Review, Mai 1956, S. 5-23; und Benton F. Massell: "Capital Formation and Technological Change in United States Manufacturing", Review of Economics & Statistics, Mai 1960, S. 182-188. Massell warnt aber gegen die Schlußfolgerung, daß eine hohe Produktivitätssteigerung allein durch den technischen Fortschritt möglich ist, ohne daß gleichzeitig ein gewisses Ausmaß an Kapitalbildung stattfindet: "... ein viel größerer Anteil an technischen Neuerungen sind wahrscheinlich in neuen Kapitalgütern verkörpert." (a.a.O., S.187).
2) Vgl. Rostow, a.a.O., Kap.II (2. Auflage, S.20-54).

wissenschaftlicher Ergebnisse auf wirtschaftliche Zielsetzungen und Durchführung wirtschaftlicher Neuerungen (innovations), so erübrigt es sich zunächst für die unterentwickelten Länder, große Anstrengungen in der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung zu unternehmen. Die Ergebnisse dieser Forschung stehen allen Ländern frei zur Verfügung. Dagegen genügt es oft nicht, daß wirtschaftlich rückständige Länder die angewandte Technik der modernen Industriestaaten unverändert übernehmen. Die Produktionsverfahren der westlichen Länder beruhen in erster Linie auf arbeitssparenden Erfindungen, während eine unterentwickelte Volkswirtschaft mit ihrem Kapitalmangel und Überschuß an billigen Arbeitskräften gerade kapital- oder bodensparende Erfindungen bevorzugen sollte. Ferner erfordern die klimatischen Verhältnisse in den unterentwickelten Ländern der Tropen und Subtropen eine unterschiedliche Agrikulturtechnik, andere Nutzpflanzen und Tierzüchtungen als es in den Ländern der gemäßigten Zone der Fall ist. So müssen die unterentwickelten Länder der Forschung auf dem Gebiete der angewandten Technik einen bedeutenden Platz einräumen, wenn sie aus dem technischen Fortschritt anderer Länder maximalen Nutzen ziehen wollen. Besonders gilt dies aber für die landwirtschaftliche Forschung, denn in der Landwirtschaft bestehen die größten Unterschiede im Vergleich zu den Verhältnissen der führenden Länder.

Das entscheidende Problem entsteht aber, wenn der Produktionsprozess von einem traditionellen auf ein verbessertes Verfahren umgestellt wird. Wiederum sind hier Unternehmerqualitäten erforderlich, um eine schnelle und wirtschaftlich sinnvolle Aufnahme des technischen Fortschritts zu gewährleisten.¹⁾ Diese Aufgabe ist am leichtesten durchzuführen, wenn gänzlich neue Produktionszweige aufgebaut werden. Dabei

1) Vgl. hierzu die Arbeit von Yale Brozen: "Entrepreneurship and Technological Change", in Williamson and Buttrick, "Economic Development", a.a.O., S. 196-241.

sind keine alten Verfahren zu verdrängen, was meist mit der Abschreibung technisch noch leistungsfähiger Produktionsmittel verbunden ist. Im Zuge der Industrialisierung wählt man im allgemeinen das produktivste Verfahren, zu dem man international Zugang erhalten kann. Allerdings leiden diese neuen Industriezweige anfangs unter einem akuten Facharbeiter- und Spezialistenmangel. Als Ausweg bietet sich die Einstellung von ausländischen Fachkräften an, aber das ist meist mit sehr hohen Kosten verbunden. Schon aus politischen Erwägungen kann die langfristige Lösung nur in einem umfassenden Ausbildungsprogramm für einheimische Arbeitskräfte gefunden werden. Es hat sich bisher erwiesen, daß der Engpaß bei industriellen Facharbeitern zwar kurzfristig das Wirtschaftswachstum behindert, aber doch vorübergehender Natur ist.

Wesentlich schwieriger gestaltet sich der Übergang zur modernen Produktionstechnik in Wirtschaftszweigen, die auf eine lange Tradition mit hochentwickelten Fertigkeiten zurückblicken. Diese Fertigkeiten werden im Zuge des technischen Fortschritts weitgehend wertlos, ebenso ein großer Teil der angestammten Produktionsmittel. Hinzu kommt in der Landwirtschaft die schmale Existenzbasis der Kleinbauern, die Experimente mit neuen Methoden kaum zuläßt. Hier liegt die Hauptaufgabe des Dorfentwicklungsprogramms: die Landwirte müssen zunächst davon überzeugt werden, daß ihre eigene Arbeit durch die Anwendung der neuen Agrartechnik ergiebiger wird. Dann muß ihnen diese neue Technik von einem qualifizierten Personal nahegebracht werden. Wir werden im Verlauf dieser Arbeit die großen Möglichkeiten des Programms in Bezug auf die Steigerung der Produktivität aufzeigen, gleichzeitig aber auch mit den großen Schwierigkeiten bekannt werden, auf die die Einführung neuer Produktionsmethoden in den ländlichen Gebieten stößt. In keinem Wirtschaftszweig ist der Abstand zwischen den gegenwärtig angewandten und den in anderen Teilen der Welt bekannten Produktionsmethoden so

groß wie in der Landwirtschaft der unterentwickelten Länder. Man hat deshalb die Ausgaben für die Revolutionierung der bäuerlichen Produktion als die produktivste Investitionsgelegenheit bezeichnet.¹⁾

7. Absatz- und Kreditbeziehungen der Landwirtschaft

In den Großstädten der unterentwickelten Länder haben sich meistens ein modernes Bankwesen und ein leistungsfähiger Großhandel herausgebildet. Im Gegensatz dazu herrschen auf dem Lande Absatz- und Kreditbeziehungen vor, die das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion ernsthaft behindern.²⁾ Kleinbauern, die bei ihrer traditionellen Wirtschaftsweise großen Ertragsschwankungen ausgesetzt sind, geraten sehr leicht in eine hohe Verschuldung. Da sie meist keine Reserven bilden können, zwingen schlechte Ernten, Krankheiten in der Familie oder starke Preiseinbrüche ihrer Produkte sie zur Aufnahme von Krediten. Die Verschuldung wird ihnen leicht gemacht durch den Geldverleiher des Dorfes, der meist auch der Händler für ihre Produkte ist. Angesichts der labilen wirtschaftlichen Lage der Bauern und ihrer Unkenntnis der geschäftlichen Praxis des Bankgewerbes kommt ein Bankkredit für sie kaum in Frage. Der Geldverleiher dagegen verzichtet auf alle Formalitäten und ist schnell mit dem notwendigen Geld zur Hand. Die Zinssätze sind allerdings so hoch, daß der Bauer sie kaum aufbringen und nur in seltenen Fällen das Kapital zurückzahlen kann. Als Sicherheit muß ihm der Bauer seine Ernte verpfänden, für die ihm der Geldverleiher nur sehr niedrige Preise in Rechnung stellt. Wenn ein Bauer durch eine Reihe von Unglücksfällen hoch verschuldet ist, beläst ihm der Geldverleiher nur die zum Lebensunterhalt seiner Familie unbedingt erforderlichen Nahrungsmittel, während er den Rest der Ernte auf eigene Rechnung verkauft. Es ist offensichtlich, daß dem Bauern unter

1) Vgl. Lewis, "The Theory of Economic Growth", a.a.O., S.187 ff.

2) Vgl. dazu U.N., "Measures for the Economic Development", a.a.O., S.21; Bauer and Yamey, a.a.O. S. 223-229; W.A.Lewis, "The Theory of Economic Growth", a.a.O., S.127-129 und 131-133.

solchen Umständen jeglicher Anreiz zur Steigerung seiner Produktivität fehlt. In manchen Fällen kaufen die Geldverleiher auch das Land ihrer Schuldner auf und verpachten es dann zu hohen Sätzen.

Die Abschaffung dieser Zustände erfordert eine ganze Reihe von Maßnahmen. Neben der gesetzlichen Regelung der Kreditbeziehungen müssen Institutionen geschaffen werden, die den Kreditbedarf der Kleinbauern zu möglichst günstigen Bedingungen decken. Hier bieten sich genossenschaftliche Zusammenschlüsse etwa auf Dorfbasis an. Bankkredite in geringen Beträgen an eine große Zahl von ländlichen Kreditnehmern würden sich übermäßig verteuern, weil die Überwachung von Schuldner und Sicherheit sehr hohe Kosten verursacht. Diese Schwierigkeit entfällt bei der dörflichen Kreditgenossenschaft, denn die Bewohner eines Dorfes sind ohnehin über die wirtschaftliche Lage, den Charakter und die bäuerliche Eignung eines jeden aus ihrer Mitte vorzüglich informiert. So könnten Kredite von Banken oder staatlichen Stellen ohne wesentliche Verteuierung über die Genossenschaften an die Bauern weitergeleitet werden. Es dürfte sich empfehlen, den Kreditgenossenschaften zugleich den Absatz der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte zu übertragen, um die Schulden bei säumigen Zahlern leichter eintreiben zu können und um die übermäßig hohe Handelsspanne der traditionellen Händlerschicht auszuschalten.

Solche Mehrzweckgenossenschaften können eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Landwirtschaft spielen.¹⁾ Wenn sie den Bauern höhere Erlöse verschaffen, erhöht dies den Anreiz zur Steigerung der Produktion. Die Beschaffung von günstigen Krediten und die Entwicklung des Sparsinns stellen ihnen die Mittel für Investitionen auf ihrem Land zur Verfügung. Außer-

1) Vgl. U.N., Department of Economic Affairs: "Rural Progress Through Co-operatives", New York 1954, S. 37-50 und 67-77.

dem wird eine große Zahl von Landwirten mit den Marktvorgängen vertraut, die bisher nur mit dem Dorfhändler zu tun hatten. Diese Erweiterung des Horizonts übt eine sehr günstige Wirkung auf die Einstellung des ländlichen Menschen zum Wirtschaftsprozess aus. Das Dorfentwicklungsprogramm umfaßt auch diese Seite des ländlichen Wirtschaftsausbaus, denn die Genossenschaften bedürfen gerade in ihren Anfängen der Beratung und Aufsicht durch staatliche Organe. Genossenschaften können ebenfalls die gemeinsame Benutzung von mechanischen Produktionsmitteln einführen, deren Anschaffung einem Kleinbauern finanziell unmöglich ist und die er auch nur in geringem Grade ausnützen kann.

8. Aufgaben des Staates

Die Entwicklung einer Volkswirtschaft mit einem realen Durchschnittseinkommen, das für die breiten Massen nur einen Lebensstandard am Existenzminimum zuläßt, zu der hohen Produktivität einer modernen Industriegesellschaft ist nicht ohne bedeutende Mitwirkung des Staates denkbar. Die erste Voraussetzung für ein Aufblühen des Gewerbefleißes ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und eines geordneten Rechtswesens. Nur unter solchen Umständen werden die notwendigen Investitionen vorgenommen, welche die Ergiebigkeit des menschlichen Arbeitseinsatzes so entscheidend erhöhen, deren Kosten sich aber meist nicht kurzfristig rentieren. Dem Gesetzgeber fällt weiterhin die Aufgabe zu, den Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen sich das Wirtschaftsleben abspielt. Eucken hat mit Recht darauf hingewiesen, daß selbst die Zeit des *laissez-faire* keineswegs einen Zustand der "staatsfreien Wirtschaft" bedeutete: "Der Staat hat gerade in dieser Zeit ein strenges Eigentums-, Vertrags-, Gesellschafts-, Patentrecht usw. geschaffen. Jeder Betrieb und jeder Haushalt bewegte sich tagtäglich im Rahmen solcher staatlich gesetzter Rechtsnormen, mochte er kaufen oder verkaufen oder einen Kredit nehmen oder eine an-

dere wirtschaftliche Handlung vollziehen." ¹⁾ Neben der Deckung des Gemeinschaftsbedarfs hat der moderne Staat die Befriedigung von Sammelbedürfnissen übernommen. ²⁾ Als besonders wichtiges Beispiel sei das öffentliche Unterrichtswesen erwähnt, das eine der unumgänglichen Voraussetzungen für die Wirtschaftsentwicklung darstellt.

Niemand bestreitet, daß diese Funktionen gerade in unterentwickelten Ländern nur vom Staat wahrgenommen werden können. Dagegen ist die Frage heiß umstritten, ob sich der Staat darüber hinaus im Wirtschaftsprozess betätigen oder diesen gar lenken soll. Historisch gesehen hat sich die Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften bei einem sehr unterschiedlichen Ausmaß der staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess vollzogen. Während sich in den USA der Staat im wesentlichen auf den Bau von Kanälen und Straßen und eine intensive Schutzzollpolitik beschränkte, hat er in der Sowjetunion die gesamte Wirtschaftsplanung und das Eigentum an den Produktionsmitteln an sich gezogen. Eine interessante Variante ergab sich in Japan, wo der Staat in mehreren Industriezweigen Regiebetriebe eröffnete und sie später an Privatunternehmer verkaufte. Augenblicklich haben sich die meisten unterentwickelten Länder für einen Kompromiss zwischen dem sowjetischen und dem amerikanischen Entwicklungstyp entschieden, die sog. "mixed economy" (gemischtes Wirtschaftssystem). ³⁾ Neben privaten Unternehmern betätigt sich der Staat selbst als Unternehmer, wobei er außerdem die private Wirtschaftstätigkeit kontrolliert und

1) W. Eucken: "Grundsätze der Wirtschaftspolitik", Tübingen 1952, S. 26.

2) Vgl. Fritz Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden", Berlin 1948, S. 9-10.

3) In Südasien versteht man unter "mixed economy" das Wirtschaftssystem der Indischen Union, das durch eine wachsende Zahl von staatlichen Großbetrieben neben einer privaten Konsumgüterindustrie gekennzeichnet wird. Samuelson bezeichnet bereits die gegenwärtige amerikanische Volkswirtschaft, in welcher der Staat als Unternehmer nur eine geringe Rolle spielt, als "mixed enterprise system", weil sowohl private wie öffentliche Institutionen Einfluß auf das Wirtschaftsleben haben. Vgl. P.A. Samuelson: "Economics, an Introductory Analysis", New York 1951, S. 35

reguliert. Ob dieses gemischte Wirtschaftssystem langfristig bestehen bleiben kann, oder ob es mit Notwendigkeit zur Ausbildung der "reinen" Systeme des Privatkapitalismus oder Staatskapitalismus führt, soll hier nicht untersucht werden. Zu der Frage, wie weit die Regierung sich am Wirtschaftsprozess beteiligen soll, haben die U.N.-Experten einen m. E. wertvollen Hinweis gegeben: "Die Liste der Funktionen, welche die Regierung erfüllen muß, ist größer als man in den meisten unterentwickelten Ländern annimmt.

... Wenn die Regierungen dieser Länder alle Aufgaben zu erfüllen versuchten, die sie und nur sie wahrnehmen können, wären sie so beschäftigt, daß sie nur höchst ungern etwas übernehmen würden, was besser oder genau so gut der Privatinitiative überlassen bleiben könnte." ¹⁾

Wir wollen auf die allgemeinen Probleme nicht weiter eingehen, als es zum Verständnis der staatlichen Aufgabe gegenüber der Landwirtschaft erforderlich ist. Von besonderem Interesse erscheint in diesem Zusammenhang die Entstehung von regionalen Unterschieden im Entwicklungsstand ein und desselben Landes. Die meisten unterentwickelten Länder besitzen einige wenige Wirtschaftszweige, die bereits seit Jahrzehnten mit modernen Maschinen und Produktionsmethoden arbeiten und in denen die Produktivität dem Niveau der höher entwickelten Länder durchaus gleichkommt. Abgesehen von den Plantagen in der Landwirtschaft handelt es sich um großstädtische Industrie- und Dienstleistungsbetriebe. Man spricht hier von dem "organisierten Sektor" der Wirtschaft im Gegensatz zu der kleinbäuerlichen Landwirtschaft mit ihrer traditionellen Produktionstechnik, niedrigen Produktivität und geringen Marktverflechtung, die als "subsistence economy" (Selbstversorgungswirtschaft) bezeichnet wird.

1) U.N., "Measures for the Economic Development...", a.a.O., S. 67. Für eine allgemeine Darstellung der staatlichen Aufgaben vgl. Herman Finer: "The Role of Government", in Williamson and Buttrick, a.a.O., S.365-428; ferner Bauer and Yamey, a.a.O., S. 149-189; W.A. Lewis, a.a.O., S.376-419.

Der organisierte Sektor hat in jeder Hinsicht mehr mit den entsprechenden Wirtschaftszweigen in westlichen Ländern gemeinsam als mit der räumlich in unmittelbarer Nähe befindlichen Selbstversorgungswirtschaft. Wie können derart große Unterschiede in einer Volkswirtschaft zustandekommen?

Gunnar Myrdal beantwortet diese Frage mit Hilfe seiner "Theorie der zirkularen und kumulativen Verursachung" (Theory of circular and cumulative causation). Er hält es für unrichtig, daß soziale Prozesse in Richtung auf einen stabilen Gleichgewichtszustand verlaufen. Vielmehr rufe jeder Veränderungsprozeß gleichgerichtete Prozesse hervor, so daß die Veränderungen kumulativ verstärkt würden.¹⁾ Ein solcher sozialer Prozess komme erst zum Stillstand, wenn exogene Ursachen einen Prozess entgegengesetzter Richtung auslösen, oder wenn ein bewußter politischer Eingriff vorgenommen wird. Angewandt auf regionale Unterschiede im Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft ergibt sich aus Myrdals Theorie, daß der Marktmechanismus die regionalen Unterschiede eher zu vergrößern als zu verringern tendiert.²⁾ Wenn in einer Gegend einmal ein größeres Projekt unternommen wurde und es sich als erfolgreich erwies, dann ergäbe sich ein Anreiz für eine ganze Reihe von wirtschaftlich lohnenden Aktivitäten, an denselben Ort zu ziehen. Die übrigen Gebiete des Landes verlören ihre unternehmungslustigsten Menschen und das geringe Ausmaß an Kapitalbildung, das in ihnen erfolgt, an die begünstigte Gegend. Myrdal nennt diese Erscheinung den "backwash effect" (Rückstoßeffekt), durch den die reichen Gegenden immer reicher und die armen Regionen immer ärmer würden. Zwar träte gleichzeitig ein "spread effect" (Ausbreitungseffekt) der Wirtschaftsentwicklung auf, indem die Zentren des Wachstums verstärkt Güter aus den umliegenden ländlichen Gebieten nachfragen, aber Myrdal hält den Rückstoßeffekt im Anfang der Wirtschaftsentwicklung für we-

1) G. Myrdal: "Economic Theory and Underdeveloped Regions", London 1957, S. 12-25.

2) G. Myrdal, a.a.O., S. 26-39.

sentlich stärker. ¹⁾ Deshalb sei ein bewußtes Eingreifen des Staates erforderlich, um die Stagnation der ärmeren Gegenden zu überwinden. G. Haberler sagt von Myrdals Argumenten, sie könnten "... niemals die starke Wahrscheinlichkeit umstoßen, daß eine schnelle Entwicklung der reichen Länder Vorteile für die armen Länder hat." ²⁾ Haberler muß allerdings zugeben, daß innerhalb eines Landes die Abwanderung von qualifizierten Menschen und von Kapital in die reicheren Regionen eine gewisse Rolle spielt. ³⁾

Abgesehen von einigen "Inseln" der Plantagenwirtschaft sind es vor allem die ländlichen Gebiete der unterentwickelten Länder, die im Zustand der Selbstversorgungswirtschaft verharrten und deren Einbeziehung in die allgemeine Wirtschaftsentwicklung besondere Schwierigkeiten bereitet. Wir haben in den vorigen Abschnitten einige dieser Probleme kennengelernt: die Unterbeschäftigung der menschlichen Arbeitskräfte, fortschrittshemmende soziale Wertvorstellungen und Institutionen; eine Agrarverfassung, die den Kleinbauern Anreiz und Finanzierungsmittel für ihr Vorwärtskommen vorenthält; eine unzureichende Ausstattung mit Produktionsmitteln, rückständige Produktionsmethoden und eine ungünstige Organisation der Kredit- und Absatzbeziehungen. Bei einer laissez-faire-Politik der Regierung würden die notwendigen Veränderungen entweder gar nicht oder nur sehr langsam eintreten, wie das Beispiel der meisten britischen Kolonien zeigt. In den letzten Jahrzehnten hat jedoch die Rate der Bevölkerungsvermehrung derart stark zugenommen, daß eine revolutionäre Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion allein schon erforderlich ist,

1) Weniger skeptisch ist A.O. Hirschman, dessen "polarization effect" dem "backwash effect" und dessen "trickling - down effect" dem "spread effect" Myrdals entspricht. Vgl. Hirschman, a.a.O., S. 187-190.

2) Gottfried Haberler: "International Trade and Economic Development", National Bank of Egypt, Fiftieth Anniversary Commemoration Lectures, Kairo 1959, S. 33.

3) Gottfried Haberler, a.a.O., S. 31-32.

um die Bevölkerung auf dem gegenwärtigen niedrigen Niveau zu ernähren. Ein wirksames Eingreifen des Staates ist deshalb gerade bei der Landwirtschaft zur unumgänglichen Notwendigkeit geworden. Allerdings gehen die Auffassungen darüber weit auseinander, auf welche Art und Weise die revolutionäre Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion erzielt werden soll. Die kommunistischen Länder haben sich für eine zwangsweise Veränderung der ländlichen Produktions- und Lebensweise entschieden. Das "Community Development Programme" (Dorfentwicklungsprogramm) stellt den Versuch dar, die notwendigen Veränderungen weitgehend durch die Selbsthilfe freier Menschen zu erreichen, indem es diese Menschen zunächst von der Richtigkeit einer neuen Zielsetzung überzeugt und ihnen dann die notwendige Anleitung und materielle Hilfe für die Erreichung der Ziele verschafft. Das Dorfentwicklungsprogramm kann nicht alle Probleme der wirtschaftlichen Rückständigkeit auf dem Lande lösen, es muß daher im Zusammenhang der gesamten Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung gesehen werden.

In den folgenden Kapiteln werden wir uns mit dem größten Experiment, das bisher auf dem Gebiet der Dorfentwicklung eingeleitet wurde, befassen. Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von Indiens über 300 Millionen Landbewohnern bedeutet eine Aufgabe, die in ihrer Größenordnung und Vielschichtigkeit kaum ihresgleichen findet. Die vorliegende Arbeit soll sich auf die Aspekte des Zusammenhangs zwischen dem indischen Dorfentwicklungsprogramm und der Wirtschaftsentwicklung konzentrieren, die meines Wissens bisher noch nicht systematisch behandelt worden sind.

Kapitel II

Wirtschaftliche und soziale Probleme des ländlichen Indiens

A Die indische Landbevölkerung

1. Demographische Merkmale

Was die Kenntnis von Merkmalen seiner Bevölkerung anbetrifft, befindet sich Indien in einer besseren Lage als die meisten unterentwickelten Länder. Die britische Kolonialregierung benötigte ein gewisses Ausmaß an statistischen Daten, um das riesige Reich verwalten zu können. 1872 wurde die erste allgemeine Volkszählung durchgeführt, ab 1881 gab es alle 10 Jahre einen "Census of India". Die unabhängige Indische Union veranstaltete 1951 ihre erste Volkszählung, die durch eine stärkere Berücksichtigung der Erfassung wirtschaftlicher Daten gekennzeichnet war. Der indische Zensus wird als einer der besten seiner Art in der ganzen Welt bezeichnet.¹⁾ Dagegen gibt es bis heute noch keine exakte Datengewinnung mit Hilfe der Fortschreibungsmethode in dem Jahrzehnt zwischen zwei Volkszählungen. Die Registrierung von Geburten und Sterbefällen ist zwar gesetzlich vorgeschrieben, sie wird jedoch auf dem Lande von derart ungeschultem Personal durchgeführt, daß die Zahlenergebnisse als sehr ungenau anzusehen sind. Heiratsstatistiken werden bei weiten Kreisen der Hindubevölkerung überhaupt nicht geführt, und die Erfassung der Wanderungsbewegungen ist nicht möglich, weil keine polizeiliche Meldepflicht besteht. So herrschen in dem Zeitraum zwischen zwei Volkszählungen die Schätzungen und Extrapolationen.

Die Volkszählung vom 1.3.1951 ergab für die Indische Union ohne Jammu und Kashmir eine Einwohnerzahl von rund 356 Millionen, was einer Bevölkerungsdichte von 117 Einwohnern je qkm entspricht.²⁾ Wenn man als Vergleich die Bevölkerungsdichte der

1) Vergl. S. Chandrasekhar: "A Note on Demographic Statistics in India", Population Review (Indian Institute for Population Studies, Madras), Bd. 4, Nr. 1, Januar 1960, S. 40-45.

2) Vgl. Census of India, Paper No. 3, New Delhi 1953. Eine Umrechnung auf das metrische System gibt der Länderbericht "Indien" in der Reihe "Allgemeine Statistik des Auslandes", herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. Wiesbaden. 1960.

Bundesrepublik heranzieht, die 1957 mit 208 qkm wesentlich höher lag, wird die Relativität des Begriffes "übevölkert" besonders deutlich. Die Besiedlung der einzelnen Gebiete Indiens ist allerdings sehr unterschiedlich. Während in Assam mit seinen ausgedehnten Wüstengebieten nur 44 bzw. 47 Menschen je qkm leben, steigen die Bevölkerungszahlen in Westbengalen auf 300 und Kerala gar auf 350 je qkm. Wenn in solchen Gebieten der überwiegende Teil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt ist, kann in der Tat bei den gegebenen Verhältnissen von einer Übervölkerung gesprochen werden. Die dichte Besiedlung der ländlichen Gebiete geht aus der vom Zensus ermittelten Verteilung der Bevölkerung auf die Größenklassen ihrer Wohnorte hervor. 1951 wurden rd. 561 000 Ortschaften mit folgender Aufteilung der Bevölkerung registriert:

Ortschaften	Anzahl	Bevölkerungs- zahl	Anteil an der Gesamtbevölkerung
unter 5000 Einw.	556 564	281,54 Mill.	78,9 %
5000-100.000 "	4 469	51,79 "	14,5 %
über 100.000 "	73	23,55 "	6,6 %
insgesamt	561 106	356,88 Mill.	100 %

Moreland hat die indische Bevölkerung zu Beginn des 17. Jahrhunderts auf rd. 100 Millionen geschätzt.¹⁾ Für 1750 hat Shirras eine Zahl von 130 Millionen angesetzt.²⁾ Diese Angaben beruhen nur auf sehr groben Anhaltspunkten. Erst das Ergebnis der Volkszählung von 1881, die eine Bevölkerung von rd. 250 Millionen ergab, bietet eine exakte Handhabe für die Erfassung der Bevölkerungsbewegung. Allerdings beziehen sich die Zahlen bis 1941 auf das ungeteilte Indien einschließlich des heutigen Pakistan. Umgerechnet auf das Gebiet der heutigen Indischen Union ergibt sich, daß die Bevölkerung von 236 Millionen im Jahre 1891 auf 248 Millionen im Jahre 1921 stieg, d.h. um 12 Millionen oder rd. 5 % in 30 Jahren³⁾ Diese sehr geringe

- 1) W.H. Moreland: "India at the Death of Akbar", London 1927, S.
2) F.G. Shirras: "Poverty and Kindred Economic Problems in India" London 1931, S. 26.
3) Vergl. P.K. Wattal: "Population Problem in India, a Census Study", New Delhi 1958, S. 25-26.

Zunahmerate erfuhr in den folgenden Jahrzehnten eine völlige Wandlung: bis 1931 stieg die Bevölkerung auf 275,5 Millionen oder um 10,4 % in zehn Jahren. 1941 wurden 312 Millionen erreicht bei einer Wachstumsrate von 12,7 %. Trotz der großen Hungersnot der Kriegsjahre stieg die Wachstumsrate der Bevölkerung zwischen 1941 und 1951 auf 13,2 %. Da die internationalen Wanderungsbewegungen im Verhältnis zu der indischen Gesamtbevölkerung kaum ins Gewicht fallen, wurde die Rate der Bevölkerungsvermehrung durch die relativen Veränderungen der Geburten- und Sterbequoten bestimmt. An Hand der Zensusdaten wurde geschätzt, daß die Sterbeziffer 44,4 pro Tausend in dem Jahrzehnt 1891-1900 betrug und auf 27,4 in den Jahren 1941-50 absank.¹⁾ Demgegenüber sank die Geburtenziffer im gleichen Zeitraum nur von 45,8 auf 39,9 pro Tausend. Obwohl das Absinken der Sterberate die durchschnittliche Lebenserwartung der männlichen Bevölkerung von 24,59 auf 32,45 Jahre erhöhte, ist der Anteil der jugendlichen Bevölkerung (0-15 Jahre) mit rund 38 % fast unverändert hoch geblieben. Eine Untersuchung der Vereinten Nationen hat ergeben, daß diese Altersstruktur mit ihrer starken Belastung der wirtschaftlich aktiven Altersgruppen erst durch ein Absinken der Geburtenziffer verändert wird²⁾. Die Ursachen der hohen Geburtenziffer liegen in sozialen Institutionen und religiösen Vorstellungen der großen Mehrheit der Bevölkerung, auf die wir hier nicht näher eingehen können. Es hat sich ergeben, daß die Sterberate durch die Anwendung moderner Seuchenbekämpfung und Vermeidung lokaler Hungersnöte sehr viel schneller gesenkt werden kann als die Geburtenrate.

Von den Erwartungen über die relative Entwicklung von Geburten- und Sterbequote hängen die Schätzungen der zukünftigen Bevölkerungszahlen ab. 1956 gingen die Mitglieder der Planungs-

1) Vgl. Census of India, Paper No. 6, New Dehli 1954, S. 10 sowie N.V. Sonani: "Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungswachstum Indiens". Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 113. Band, Heft 1 (1957) S. 16.

2) United Nations, Department of Economic and Social Affairs: "The Aging of Populations and its Economic and Social Implications". New York 1956, S. 3, 41-44.

Kommission noch von einem Geburtenüberschuß von 12,5 % in dem Jahrzehnt 1951-60 aus¹⁾. Danach ergibt sich für 1961 eine Bevölkerung von 408 Millionen. Inzwischen liegen die vorläufigen Ergebnisse der Volkszählung von 1961 vor. Die Bevölkerungszahl Indiens hat mit 438 Millionen alle amtlichen Erwartungen übertroffen. Während in dem Jahrzehnt 1941-1951 eine Zuwachsrate von rund 13 % verzeichnet wurde, nahm die Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren um fast 23 % zu.

2. Berufsstruktur und Beschäftigungsstand

Das National Income Committee der indischen Regierung errechnete für 1951 die Gesamtzahl der wirtschaftlich tätigen Arbeitskräfte als 143 Millionen.²⁾ Sie verteilten sich auf folgende große Berufsgruppen:

	<u>Anzahl</u>	<u>Anteil</u>
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	103 Mill.	72,4 %
Bergbau, Industrie und Handwerk	15 "	10,6 %
Handel, Transport u. Nachrichtenwesen	11 "	7,7 %
Freie Berufe, Verwaltung, häusliche Dienste	13 "	9,3 %

Die historische Entwicklung der Berufsstruktur ist leider nicht genau zu verfolgen, weil die Klassifizierungen der Volkszählung mehrfach wechselten. Wadia und Merchant haben versucht, den Einfluß der Veränderungen in der statistischen Klassifizierung auszuschalten. Demnach wäre der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Menschenzahl des ungeteilten Indien in

1) Government of India, Planning Commission: "Second Five Year Plan", New Delhi 1956, S. 8.

2) Diese Zahl schließt neben den eigentlichen Erwerbspersonen die mithelfenden Familienangehörigen (earning dependents) ein. Vgl. Government of India: "Final Report of the National Income Committee", New Delhi 1954, S. 23.

folgender Weise gestiegen:¹⁾

1891	1901	1911	1921	1931
61,1 %	65,5 %	72,2 %	73 %	75 %

Diese Veränderung der Berufsstruktur wird mit dem starken Rückgang des traditionellen Gewerbes und Handwerks erklärt, wodurch der leichte Anstieg des Anteils der modernen Industrie mehr als ausgeglichen wurde.²⁾ Wenn die Volkszählung von 1951 einen Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung von 72,4 % ermittelte, bedeutet dies keine Abwanderung aus der Landwirtschaft, weil bei der Teilung Indiens fast die gesamte Industrie und großstädtische Bevölkerung auf die Indische Union entfielen, während in Pakistan über 90 % der Bevölkerung auf dem Lande lebten. Otto Schiller bezweifelt die Richtigkeit der Berufsstruktur, die sich aus der Volkszählung ergab. Wegen des hohen Prestiges, das in Indien mit dem Grundbesitz verknüpft ist, bezeichnet sich mancher als Landwirt, der zwar ein Stück Land besitzt, seinen Haupterwerb aber in einem anderen Beruf findet³⁾. Die vorherrschende Stellung der Landwirtschaft erscheint noch ausgeprägter, wenn wir die Berufsstruktur der Landbevölkerung isoliert betrachten. Die indische Statistik bezeichnet alle Ortschaften unter 10 000 Einwohner als "ländlich" (rural). Demnach lebten 1951 rd. 294 Millionen Inder auf dem Lande. Teilt man diese Menschen auf diejenigen Berufe auf, die den Haupterwerb der beschäftigten Familienmitglieder darstellen, so ergibt sich folgendes Bild:⁴⁾

		<u>Anteil</u>
Landwirtschaftliche Erwerbsklassen	240 Mill.	82 %
Produktion außerhalb der Agrarwirtschaft	22,5 "	7,6 %
Handel	8,5 "	2,8 %
Verkehr	1,9 "	0,6 %
Andere Berufe	21 "	7,1 %

1) P.A. Wadia and K.T. Merchant: "Our Economic Problem", Bombay 1957, S. 142.

2) Vgl. auch Vera Anstey: "The Economic Development of India",

3. Aufl., London 1936, S. 64-65.

3) Otto Schiller: "Agrarverfassung und Agrarreform in Indien", Berichte über die Landwirtschaft, NF Band 37, Heft 2, S. 379.

4) Vgl. Census of India 1951, Part II-C (Economic Tables), New Delhi 1954, Table B-I. Es ergeben sich Unterschiede zu den vorherigen Zahlen, weil auch in den Städten 8,6 Millionen Menschen die Landwirtschaft als ihren Haupterwerb angaben.

Obwohl die Genauigkeit der Zahlenangaben viel zu wünschen übrig läßt, kann man aus ihnen doch eine gewisse Vorstellung über das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit erhalten. Von 1891 bis 1951 wuchs die Bevölkerung um 120 Millionen. Selbst wenn der Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte konstant blieb, stieg die Zahl der von der Landwirtschaft abhängigen Menschen um über 80 Millionen, und die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte um über 30 Millionen. Da die bebaute Fläche nicht im gleichen Verhältnis anstieg und die Agrartechnik im wesentlichen unverändert blieb, hat ein großer Teil dieses Zuwachses an landwirtschaftlichen Arbeitskräften lediglich einen größeren Grad der Unterbeschäftigung hervorgerufen. Die anschwellende Zahl von Landarbeitern ohne eigenen Landbesitz, die sich 1951 auf 20 Millionen Erwerbspersonen belief, findet immer weniger Beschäftigung. 1950/51 ergab die "Agricultural Labour Enquiry" eine jährliche Beschäftigung von 200 bis 326 Tagen für alle Landarbeiter, während der übrigen Zeit arbeiteten einige von ihnen allerdings auf ihrem eigenen Land.¹⁾ Der größte Teil der versteckten Arbeitslosigkeit, der bei den Familienangehörigen selbständiger Bauern auftritt, läßt sich quantitativ nicht erfassen.

Der in den letzten Jahren besonders hohe Zuwachs der Landbevölkerung konnte trotz aller industriellen Investitionen nicht von der Landwirtschaft in andere Berufszweige abgeleitet werden. Der 2. Fünfjahresplan ging von einer offenen Arbeitslosigkeit von rd. 5 Millionen im Jahre 1956 und einem fünfjährigen Zuwachs von 10 Millionen Arbeitskräften aus²⁾. 8 Mill. Arbeitsplätze sollten außerhalb der Landwirtschaft geschaffen werden. Heute schätzt man, daß nur eine Zahl von 6,5 Mill. Arbeitsplätzen erreicht wird.³⁾ Selbst der 3. Fünfjahresplan sieht für die 15 Millionen neu hinzukommenden Arbeitskräfte nur 10,5 Mill. Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft vor,

1) Government of India, Ministry of Information and Broadcasting, "India 1960, A Reference Annual", New Delhi 1960, S. 258-59.

2) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 109-112.

3) "Third Five Year Plan, A Draft Outline", New Delhi 1960, S. 22.

sodaß bis 1965 die Zahl der landwirtschaftlich Beschäftigten nochmals um mindestens 4,5 Millionen zunehmen wird. Es ist also im nächsten Jahrzehnt mit keiner entscheidenden Veränderung der indischen Berufsstruktur zu rechnen. Die Landwirtschaft soll nicht nur in der Lage sein, die gegenwärtig vorhandene versteckte Arbeitslosigkeit zu beseitigen, sondern auch noch Arbeitsplätze für zusätzliche Erwerbspersonen zur Verfügung stellen. Aus dieser Situation am Arbeitsmarkt ergibt sich ein starker Ansporn zur Intensivierung, d.h. zur Verbesserung der Produktionsmethoden.

3. Gesundheitszustand und Schulbildung

Vera Anstey widmet ein ganzes Kapitel ihres berühmten Buches "The Economic Development of India" den Beziehungen zwischen der öffentlichen Gesundheitspflege und der Wirtschaftsentwicklung: "Ein schlechter Gesundheitszustand und eine weite Verbreitung von Epidemien, die sich in einer hohen Sterberate ausdrücken, bedeuten hohe Ausgaben für die Geburt, Aufzucht und den Unterhalt vieler Menschen, die an vermeidbaren Krankheiten sterben, bevor oder kurz nachdem sie ein Alter erreicht haben, in den sie zu dem Einkommen der Gesellschaft beitragen können. Ferner müssen Kranke, Krüppel und vorzeitig gealterte Menschen unterhalten werden... Ein allgemein schlechter Gesundheitszustand ist eine der Hauptursachen von niedriger Produktivität und wirtschaftlicher Untüchtigkeit."¹⁾ Indien gehört zu den klassischen Ländern der Seuchen und Hungersnöte. Wie schlecht es noch 1950 um die öffentliche Gesundheit bestellt war, geht aus den Zahlenangaben der Planungskommission hervor: Die Kindersterblichkeit lag mit 127 pro Tausend mehr als viermal so hoch wie in den USA und Großbritannien (29 bzw. 30 pro Tausend)²⁾ In über 5 % der Sterbefälle wurden als Todesursachen die epidemischen Krankheiten Cholera, Pocken und Pest angegeben. Wenn in fast 60 % der Sterbefälle "Fieber" als Ursache bezeichnet wurde, ist an die völlig unzulängliche laufende Bevölkerungsstatistik zu erinnern. Die Zahl der Malariakranken wird für 1950 auf 100 Millionen geschätzt, mit jährlich 1 Million Todesfälle. Wie sehr die Arbeitsleistungen dadurch herabgesetzt werden,

1) Vera Anstey, a.a.O., S. 66.

2) "The First Five Year Plan" a.a.O., S. 488-524.

daß fast 30 % der Bevölkerung an Malaria leiden, läßt sich nicht ganz genau erfassen. Die Planungskommission spricht von wirtschaftlichen Verlusten in Höhe von mehreren Milliarden Rupies pro Jahr.¹⁾

Eine englische Publikation gibt als Ursache für den schlechten Gesundheitszustand neben der unzulänglichen und einseitigen Ernährung den Mangel an hygienischen Einrichtungen an.²⁾

1946 wurden nur 6 % der Städte mit gefiltertem Wasser versorgt, von 48 Großstädten hatten nur 23 ein Kanalisationssystem. Der indischen Landbevölkerung waren Latrinen so gut wie unbekannt, als Abfluß dienten die Dorfstraßen. Während in Großbritannien ein Arzt pro 1000 Menschen zur Verfügung stand, hatte er 1952 in Indien 6300 zu betreuen (eine Krankenschwester pro 43000 Menschen und eine Hebamme pro 60000). Bei diesen Zahlen ist jedoch zu beachten, daß 75 % der indischen Ärzte in den Städten lebten, während für über 80 % der Bevölkerung, die auf dem Lande wohnen, nur 25 % der Ärzte in Frage kommen.

Noch 1944 erklärte der Central Advisory Board of Education, der von der Regierung Britisch-Indiens eingesetzt war:

"In jedem Land der Welt, ob im Okzident oder Orient, das Wert darauf legt, als zivilisiert zu gelten, hat man heute die Notwendigkeit eines allgemeinen Schulsystems für Jungen und Mädchen anerkannt, das ^{ein} Minimum an Vorbereitung für die Staatsbürger vermittelt. Die einzige Ausnahme davon ist Indien."³⁾ Eine allgemeine Schulbildung ist nicht nur für die Aufgaben des Staatsbürgers, sondern auch für die Erreichung einer hohen Produktivität in der Wirtschaftstätigkeit erforderlich. Unter der britischen Herrschaft war eine stattliche Anzahl von Universitäten und Colleges in Indien entstanden, die Ausbildung der breiten Massen jedoch sträflich vernachlässigt worden. Die Volkszählung von 1951 ergab über 83 % Analphabeten in der Gesamtbevölkerung (75 % bei den Männern und über 92 % bei den Frauen).⁴⁾ Der höchste Stand der Massenbildung herrschte in den

1) "First Five Year Plan", a.a.O., S. 501.

2) Overseas Economic Surveys: "India", Her Majesty's Stationery Office, London 1953, S. 133.

3) Bureau of Education. India: "Postwar Educational Development in India, Report by the Central Advisory Board of Education", Delhi 1944, S. 6.

4) Census of India, Paper No. 5 of 1954.

ehemaligen Maharaja-Staaten Travancore und Cochin (heute "Kerala"), wo über 50 % der männlichen und über 31 % der weiblichen Bevölkerung lesen und schreiben konnten. Dagegen waren in den ehemaligen Fürstentümern Rajasthans 91 % der Bevölkerung (97 % der Frauen) Analphabeten. Große Unterschiede ergaben sich im Vergleich zwischen Stadt und Land. Wenn man Kinder unter 10 Jahren ausschließt, waren rd. 35 % der städtischen Bevölkerung des Lesens und Schreibens kundig, während es in den Dörfern nur 12 % waren.

Die Regierung der jungen indischen Republik hat große Anstrengungen unternommen, um das Analphabetentum aussterben zu lassen. 1947 besuchten nur 30 % der Kinder zwischen 6 und 11 Jahren eine Grundschule. 1950/51 waren es 42 %, 1955/56 schon 52 %. Für 1960/61 sah der 2. Fünfjahresplan den Schulbesuch von 63,5 % dieser Altersstufe vor¹⁾. In der Altersgruppe zwischen 11 und 14 Jahren ging ein wesentlich geringerer Anteil zur Schule:

<u>1950/51</u>	<u>1955/56</u>	<u>1960/61</u>
13,9 %	16,3 %	19,7 % (Planziel)

Die indische Regierung hat sich damit nicht an die Empfehlung des Advisory Board of Education gehalten, der den Ausbau der Volksbildung auf der Basis einer achtjährigen Grundschule forderte: "...Eine Schulzeit, die nur 5 Jahre andauert und mit dem 11. Lebensjahr endet, kann weder als angemessene Vorbereitung für das Leben noch für den Lebensunterhalt angesehen werden."²⁾ Der Board hielt allerdings wegen des Mangels an Lehrern, Schulgebäuden und Finanzmitteln einen Zeitraum von 40 Jahren für erforderlich, bis im ganzen Land eine achtjährige Volksschulbildung eingeführt werden könne. Er schlug eine gebietsweise Durchführung dieses Programms vor. Ein solches Verfahren erwies sich in einer föderalistischen Demokratie als unmöglich, denn kein Teilstaat wollte jahrzehntelang warten. Auf der anderen Seite ist die Intensität der Ausbildung bei einer fünfjährigen Grundschule äußerst gering. Völlig sinnlos erscheint eine Schulbildung jedoch

1) "India 1960", a.a.O., S. 114.

2) "Postwar Educational Development in India", a.a.O., S. 3.

wenn die Kinder nach 2 Jahren bereits aus der Schule genommen werden. Dies geschieht vor allem auf dem Lande, wo achtjährige Kinder bereits als Arbeitskräfte, vor allem zum Viehhüten, eingesetzt werden. Kaum 40 % der Kinder, die 1945/46 eingeschult wurden, erreichten 1949 die vierte Klasse.¹⁾ Die übrigen 60 % sind längst wieder Analphabeten. Wir können davon ausgehen, daß von der erwachsenen Landbevölkerung Indiens auch heute nur ein sehr geringer Bruchteil des Lesens und Schreibens kundig ist. Nur in ganz wenigen Ausnahmefällen gibt es Landwirte, die eine Berufsausbildung genossen haben. Dieser geringe Bildungsstand wirkt sich in der Qualität der Betriebsführung, der Landarbeit sowie der Kredit- und Absatzbeziehungen aus. Hier liegt eine der wichtigsten Ursachen für die geringe Produktivität der indischen Landwirtschaft.

4. Soziale Wertvorstellungen und Institutionen

a) Religiöse Einflüsse

"In Indien durchdringt die religiöse Einstellung jede Lebenssphäre. Sie führt zur Entstehung eines starren Traditionalismus und Konservatismus, sowie zu einer vernunftwidrigen Opposition gegen jegliche Neuerung, wie aufgeklärt und human sie auch sein mag... Die Religion schließt die wirtschaftliche Motivierung aus und ersetzt sie durch eine von Sitte und Stand geprägte Denkweise."²⁾ Seit der Teilung Indiens machen die Hindus 85 % der Gesamtbevölkerung aus. 10 % sind Mohamedaner und 2,4 % Christen. Die sozialen und kulturellen Einrichtungen und Wertvorstellungen Indiens werden daher ganz überwiegend vom Hinduismus bestimmt. Zu der vielfach geäußerten Behauptung, diese Religion verkünde den Fatalismus und mache den Menschen untüchtig für die Anstrengungen des Wirtschaftslebens, wollen wir nicht weiter Stellung nehmen. Eine solche grobe Verallgemeinerung kann unschwer widerlegt werden. Auf der anderen Seite gibt es konkrete Beispiele von religiösen Vorstellungen, die den wirtschaftlichen Fortschritt behindern. Das bekannteste ist das Verbot der Schlachtung von "heiligen Kühen", dessen verheerende Auswirkungen auf

1) Ministry of Education, Government of India: "Progress of Education in India", New Delhi 1953, S. 26.

2) Vera Anstey, a.a.O., S. 46.

die Viehwirtschaft wir in Abschnitt C kennenlernen werden. Weniger bekannt ist die Tatsache, daß der orthodoxe Hindu auch das Leben der Affen, Schakale, Stachelschweine und Ratten verschont, die jährlich einen Schaden von mehreren Milliarden Rupien an der landwirtschaftlichen Produktion anrichten. "Die katastrophalen Folgen einer Verehrung des Lebens an sich, im Gegensatz zum Leben, das lebenswert ist, können kaum übertrieben werden."¹⁾ Der größte Teil der indischen Bevölkerung ist praktisch kein Fleisch. Da in vielen Gegenden auch wenig Fische erhältlich sind, ist die Ernährung sehr eiweißarm. Das setzt die Leistungsfähigkeit der Bevölkerung herab. Sehr störend wirken religiöse Reinlichkeitsbestimmungen, indem sie die Einführung moderner hygienischer Maßnahmen behindern.

b) Die Großfamilie

Drei Institutionen haben von altersher die Sozialstruktur des ländlichen Indien bestimmt: die Dorfgemeinschaft, das Kastenwesen und die Großfamilie. Noch vor 100 Jahren war die Großfamilie die normale Form der Lebensgemeinschaft in der Hindu-gesellschaft.²⁾ Eine Großfamilie bestand aus den männlichen Abkommen eines gemeinsamen Ahnen und deren Ehefrauen und Kindern. Zwar kam es immer wieder zur Aufteilung von Familien, wenn die Zahl der Angehörigen zu groß und die Verwandtschaftsverhältnisse zu weitläufig wurden. Aber die neu entstehenden "Kernfamilien" wuchsen bald wieder zu Großfamilien heran. Die einzelnen Familienmitglieder hatten kein Individualeigentum, solange sie im Familienverband blieben. "Alle Mitglieder der Großfamilie lebten unter einem Dach und hatten Anteil am gemeinsamen Familien-eigentum."³⁾ Das Familienleben war keineswegs demokratisch bestimmt. Der älteste Mann blieb so lange Familienvorstand, wie er sich in vollem Besitz seiner geistigen Kräfte befand. Seiner Autorität hatten sich alle jüngeren Angehörigen zu beugen. Auf diese Weise erhielt die konservative Einstellung der Älteren

1) Vera Anstey, a.a.O., S. 54, Anmerkung 1.

2) Vgl. Wadia and Merchant, a.a.O., S.80.

3) Pandhari-Nath Prabhu: "Hindu Social Organisation", 2. Aufl., Bombay 1954, S. 221-222.

Generation bei sozialen und wirtschaftlichen Entscheidungen ein sehr starkes Gewicht.

Während der britischen Zeit bahnten sich auch in der Sozialstruktur des ländlichen Indien weitgehende Veränderungen an. Das westliche Ideal der Freiheit für die Einzelpersonlichkeit beeinflusste zunächst nur die städtische Oberschicht. Aber auch das vom Lande in die Städte eindringende Proletariat gab die Großfamilie auf, weil die katastrophale Wohnungsnot der Städte das Zusammenleben einer geschlossenen Gruppe unmöglich machte.¹⁾ Wie sehr der Verfall der Großfamilie heute auch auf dem Lande fortgeschritten ist, zeigt das Ergebnis der Volkszählung von 1951: ungefähr 77 % der Haushalte in den Dörfern waren klein oder mittelgroß (bis 3 bzw. 6 Mitglieder), 17 % der Haushalte hatten zwischen 7 und 9 Mitglieder, und nur 6 % lagen darüber.²⁾ Obwohl diese Zahlen von indischen Soziologen angezweifelt werden ist die Auflösungstendenz der Großfamilie unbestritten. Die neuen Bodenreformgesetze über die Beschränkung des Grundbesitzes, den eine einzelne Familie behalten darf, haben bei größeren Betrieben den Aufteilungsprozess von Höfen und Familien erheblich beschleunigt.

c) Das Kastenwesen

Indien besitzt eine der interessantesten institutionellen Besonderheiten der Sozialgeschichte in dem Kastenwesen, dessen Ursprünge auf das Bestreben der arischen Erobererstämme zurückgeht, ihre rassische Eigenständigkeit gegenüber den Unterworfenen zu bewahren. Aus den vier "Varnas" (d.h. "Farben") der vedischen Zeit bildeten sich im Laufe der Geschichte über tausend Kasten und Unterkasten heraus. Max Weber hat die Unterschiede zwischen Kaste und Stamm, Kaste und Gilde sowie Kaste und Stand untersucht.³⁾ Die Besonderheit des Lebensstils, die eine Standesgruppe kennzeichnet, ist bei der Kaste bis zum äußersten

1) 1931 bestanden 81 % der Wohnungen in Bombay nur aus einem Zimmer. In einer solchen Wohnung lebten durchschnittlich vier Personen. Vgl. Wadia and Merchant, a.a.O., S. 128.

2) Zitiert bei A.N. Desai: "Eine soziologische Analyse Indiens", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 113. Bd.,

1. Heft, S. 124.

3) Vgl. Max Weber: "Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie" a.a.O., Bd. II, S. 32-48.

Grade ausgebildet. Das Gebot der Endogamie wird viel strenger eingehalten als bei westlichen Standesgruppen. Hinzu kommt eine Vielzahl von Vorschriften über die Nahrungsmittel, die gegessen werden dürfen, mit wem man zusammen essen darf, wer die Mahlzeit zubereiten darf und wer sie schon durch sein Hinschauen unrein macht. Wie Max Weber feststellt, haben die Kastenunterschiede durch die Einbeziehung in die religiösen Vorstellungen des Hinduismus eine rituelle und häufig auch magische Bedeutung erhalten. Nicht nur die Berührung eines Parias macht den Brahmanen unrein, im Süden Indiens genügte schon seine Anwesenheit innerhalb eines bestimmten Umkreises.¹⁾ Das Eindringen von neuen Eroberern mit Religionen, die grundsätzlich die Gleichheit aller Gläubigen verkündigen, hat die Verhärtung der Kastenunterschiede keineswegs gemildert. Vielmehr wurden die Anhänger der anderen Religionen beeinflusst. So entwickelten sich selbst bei den Mohamedanern kastenartige Standesunterschiede, während christliche Gemeinden Südindiens einige ihrer Glieder als "unberührbar" behandeln.²⁾

Schon die vier "Varnas" der vedischen Zeit hingen mit der Aufteilung der gesellschaftlichen Funktionen zusammen.³⁾ Die spätere Aufsplitterung in mehr als tausend Unterkasten geschah in erster Linie auf Grund der beruflichen Tätigkeit. Blunt sagt daher: "Das Kastenwesen ist eher eine sozialwirtschaftliche als eine soziale Organisationsform...Beinahe jede Kaste ist mit einem bestimmten Beruf eng verbunden."⁴⁾ Das gilt vor allem für die Unterteilungen von Handwerk, Handel und Gewerbe, aber auch für niedere Dienstleistungen. In dieser Hinsicht läßt sich die Kaste mit den Gilden und Zünften des europäischen Mittelalters,

1) Vgl. Vera Anstey, a.a.O., S. 48.

2) D.N. Majumdar: "Races and Cultures of India", Bombay 1958. S. 312.

3) Die Brahmanen waren Priester und Gelehrte; die Kshatriyas bildeten den Wehrstand und die politische Führungsschicht; die Vaishyas stellten die Kaufleute, Gewerbetreibenden und Bauern; die große Masse der Shudras diente als Knechte in Landwirtschaft und Gewerbe. Eine besonders gründliche Studie dieser Funktionsaufteilung gibt P.N. Prabhu, a.a.O., S. 305-342.

4) E. Blunt: "The Economic Aspect of the Caste System", in "Economic Problems of Modern India", herausgegeben von Radha Kamal Mukerjee, London 1939, Bd. I, S. 63.

vergleichen, wobei die Exklusivität der Kaste selbst die der geschlossenen Zunft bei weitem übertrifft. Der einzelne Mensch wird in seine Kaste hineingeboren und hat nicht die geringste Chance einer Berufswahl. Da sowohl die väterliche wie die mütterliche Verwandschaft diesen Beruf ausübt, wird die Weitergabe traditioneller Fertigkeiten besonders gesichert. Auf der anderen Seite wird das Potential der angeborenen Begabungen nur zu einem geringen Grade ausgenützt. Die lokalen Mitglieder einer Kaste unterstehen dem Kastenrat, der ihr soziales und wirtschaftliches Verhalten bis ins einzelne reguliert. Wer gegen die Kastenregeln verstößt, wird mit Strafen belegt, deren schwerste in der Ausstoßung besteht und den sicheren wirtschaftlichen Ruin nach sich zieht. Angesichts der völligen Abhängigkeit des einzelnen war die Kaste als Interessengruppe viel schlagkräftiger als eine Zunft oder Gewerkschaft. Gerieten Kastenangehörige mit öffentlichen oder privaten Arbeitgebern in Konflikt, so verhängte der Kastenrat häufig einen Streik oder Boykott. In solchen Fällen mußten fast immer die Arbeitgeber nachgeben, denn "...wenn der Kastenrat einen Streik durchführt, gibt es kaum eine Chance, ihn zu brechen."¹⁾ Die britische Kolonialherrschaft mit ihren großen wirtschaftlichen und technischen Umwälzungen leitete den Untergang des Kastenwesens ein. Im Menschengewühl der Großstädte und in modernen Verkehrsmitteln läßt sich das Prinzip der Unberührbarkeit nicht einhalten. Die Verdrängung vieler Handwerkszweige und die Zuwanderung vom Lande erzwangen die Zusammenarbeit von Angehörigen verschiedenster Kasten in modernen Fabriken. Die britische Regierung nahm den Kastengerichten ihre strafrechtlichen Funktionen, während hinduistische Sozialreformer das gesamte Kastenwesen verurteilten. Die Abschaffung der Unberührbarkeit ist in der Verfassung des unabhängigen Indien verankert. Trotz dieser Tendenzen ist das Kastenwesen jedoch keineswegs ausgestorben. Heiraten zwischen Angehörigen verschiedener Kasten sind selbst in den Städten selten. In den Dörfern werden die traditionellen Kastenregeln überwiegend noch eingehalten. Selbst die verfassungswidrige Unberührbarkeit gehört in abgelegenen Gebieten zum alltäglichen Leben.

¹⁾ E. Blunt, a.a.O., S. 71.

Obwohl der Beruf des Landwirts stets von mehreren Kasten ausgeübt wurde, bedeutet das Kastenwesen ein großes Hemmnis für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion. Die Angehörigen der höheren Kasten haben im allgemeinen den größten Grundbesitz eines Dorfes. Auf der anderen Seite verbieten es die Regeln dieser höheren Kasten, gewisse Landarbeiten vorzunehmen. "Weder ein Brahmane noch ein Rajpute darf Hand an den Pflug legen."¹⁾ Ebenso dürfen die Frauen der höheren Kasten nicht bei der Feldarbeit helfen. So kommt es, daß selbst kleinere Höfe auf Landarbeiter angewiesen sind, die den Boden nicht mit der Sorgfalt des Eigentümers bestellen. In den Dörfern Nordindiens kann man an dem besseren Zustand eines Feldes erkennen, daß es einem Angehörigen der Jat-Kaste angehört, der sein Land selbst bestellen darf. Die in der Oberschicht allgemein vertretene Vorstellung, daß körperliche Arbeit schändet, ist wohl das schädlichste Vermächtnis einer Gesellschaftsordnung, die in einer übertriebenen Weise hierarchisch gegliedert ist. Weiterhin erschwert das Kastenwesen den Zusammenschluß aller Dorfbewohner zu Genossenschaften und die Zusammenarbeit bei Projekten, die allen zugute kommen. Das Dorfentwicklungsprogramm mit seiner Betonung von Zusammenarbeit und dörflicher Selbstverwaltung steht hier vor großen Schwierigkeiten.

1) E. Blunt, a.a.O., S.78.

B Agrarverfassung und Betriebsgrößen

1. Die Agrarverfassung

Die heutige Lage der ländlichen Wirtschaft Indiens ist nicht zu verstehen ohne einen Rückblick auf die Agrarverfassung, die sich unter der britischen Herrschaft herausbildete. Die häufigen politischen Umwälzungen und Eroberungen des Landes in der vorbritischen Zeit verursachten keine einschneidenden Veränderungen in der Struktur der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft, deren Hauptstütze in der beinahe autarken und politisch weitgehend autonomen Dorfgemeinde bestand. Noch Anfang des 19. Jahrhunderts erklärte Sir Charles Metcalfe: "Die Dorfgemeinden sind kleine Staatswesen, die beinahe alles selbst haben, was sie benötigen, und von Beziehungen mit der Außenwelt fast unabhängig sind. Eine Dynastie nach der anderen fällt; eine Revolution bricht nach der anderen aus; Hindu, Pathan, Mogul, Sikh und Engländer - alle sind nacheinander die Herren, aber die Dorfgemeinden bleiben dieselben."¹⁾ Wer in der vorbritischen Zeit Eigentümer des Bodens war, ist heute stark umstritten.²⁾ Es steht jedoch fest, daß die Masse der Bauern de facto unbe-

1) Zitiert bei G.S. Ghurye: "Caste and Class in India," 2. Aufl., Bombay 1957, S. 23.

2) Die britische Regierung vertrat die Auffassung, daß der König stets das Obereigentum an allem Land besessen habe (vergl. auch O. Schiller, a.a.O., S.372). B.H. Baden-Powell, die größte Autorität in bezug auf die indische Agrarverfassung, glaubt, daß ursprünglich die Bauern volle Eigentümer ihrer Höfe waren. Der Raja besaß eigenes Privatland, im übrigen aber nur das Recht auf Besteuerung des Bauernlandes. Die Entstehung einer Grundeigentümerklasse über den Bauern erklärt er durch Aufsplitterung der Reiche in Klein- und Kleinststaaten, wobei die Familien des Herrschers oder selbständig gewordene lokale Machthaber immer mehr die Rechte von Großgrundbesitzern usurpierten (B.H. Baden-Powell "The Land Systems of British India", Oxford 1892, Bd. 1, S.129 f.). Einige indische Autoren behaupten, daß es vor der britischen Eroberung nur Bauerneigentum gegeben habe (vergl. D.Datta: "Landlordism in India", Bombay 1931, Kap. 1-3). Andere meinten, daß die Dorfgemeinde als eine Art von Mark-Genossenschaft Eigentümerin des gesamten Bodens war (vgl. Wadia and Merchant, a.a.O. S. 333).

strittene Besitzrechte an ihren Höfen hatten. Wald, Weide und Gewässer wurden gemeinsam bewirtschaftet. Den Hindu-Königen stand ein Anteil an den Produkten in Höhe eines Sechstels der Jahresernte zu, der in Naturalien erhoben wurde. Die mohamedanischen Eroberer ließen die Agrarverfassung und das Grundsteuersystem unverändert. Akbar der Große erhöhte den Abgabensatz jedoch auf ein Drittel der Ernte. Die Eintreibung der Grundsteuer wurde immer mehr mit Hilfe von Steuerpächtern vorgenommen.

In der Zeit der britischen Herrschaft wurde die Agrarverfassung in erster Linie durch die verschiedenen Systeme der Grundsteuererhebung bestimmt. Die Grundsteuer bildete die Haupteinnahmequelle der Staatsfinanzwirtschaft. 1793 wurde für Bengalen das sog. "Permanent Settlement", eine zeitlich unbegrenzte Festsetzung der Steuersätze, getroffen. Die ehemaligen Steuerpächter und Finanzbeamten des Mogulreiches wurden nunmehr vom Staat als die eigentlichen Steuerzahler und damit praktisch als Eigentümer des Bodens in ihren Steuerbezirken (estates) angesehen.¹⁾ Durch einen Federstrich hatten die Bauern eine Fülle von Rechten wie die freie Nutzung von Wald und Weide verloren und wurden nach englischer Rechtsauffassung zu Pächtern. Zwar bestimmte Lord Cornwallis 1793, daß die Zamindars (= Landherren) nur ein Elftel der Pacht für sich behalten dürften und zehn Elftel als Grundsteuer an den Staat abführen mußten, aber in den folgenden Jahrzehnten bewirkte die wachsende Nachfrage nach Land eine ständige Steigerung der Pachtsätze, während die Grundsteuer konstant blieb. Die Regierung sah den Nachteil für die staatlichen Einnahmen und ging in neu eroberten Gebieten zum "Temporary Settlement" über, bei dem die Steuersätze in Abständen von wenigen Jahren neu festgelegt wurden. 1820 erhielt der größte Teil der Provinz Madras das sog. Ryotwari-System (ryot = Bauer). Hier wurde der Bauer

) Während die Steuerpächter und Finanzbeamten vorher nur die Steuern im Auftrag der Regierung erhoben hatten, die Bauern also die eigentlichen Steuerzahler waren, verlieren diese jetzt das unmittelbare Verhältnis zur Regierung. "Steuern" zahlt nur noch der Zamindar, während er von den Bauern "Pacht" erhebt. Da die Zahlung der Grundsteuer eine Pflicht des Grundeigentümers ist, wurde auf diese Weise der Eigentumsanspruch des Zamindar begründet.

zum Steuerpflichtigen, das Eigentum am Boden beanspruchte jedoch der Staat. Immerhin blieben die guten Besitzrechte der Bauern erhalten, sie konnten ihre Höfe vererben, belasten und sogar verkaufen. Schließlich entstand gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Punjab das "Mahalwari"-System, unter dem die Dorfgemeinde für die Zahlung der Grundsteuer verantwortlich und damit in gewisser Hinsicht zur Eigentümerin des Bodens gemacht wurde. Alle diese Systeme bestanden nebeneinander in verschiedenen Teilen British-Indiens. 1937/38 betrugen die Anteile an der Gesamtfläche 36 % für das Ryotwari-System, 25 % für das Zamindari-System unter "Permanent Settlement", und 39 % für Zamindari- und Mahalwari-System unter "Temporary Settlement".¹⁾ Durch die Pachtgesetze des 19. Jahrhunderts waren die Unterschiede in der rechtlichen Stellung der Bauern bei den verschiedenen Systemen jedoch weitgehend beseitigt worden. Jeder Pachtbauer, der einen Hof über 12 Jahre lang bewirtschaftet hatte, wurde zum Erbpächter (occupancy tenant), der auch gegen wucherische Pachtsätze geschützt war.²⁾

Die eigentliche Problematik der indischen Agrarverfassung ergab sich immer mehr aus "...der Tendenz, daß Inhaber von Besitzrechten an Land sich nicht um eine wirtschaftliche Bebauung bemühen, sondern ihr Land zu solchen Bedingungen weiter verpachten, die eine rationale Bewirtschaftung durch die Pächter behindern."³⁾ Neben den rechtlich gesicherten Erbpächtern entstand nämlich eine wachsende Schicht von Unterpächtern ("tenants-at-will"), die jederzeit gekündigt werden konnten. Mit wachsendem Bevölkerungsdruck stiegen die Pachtsätze, die von den Unterpächtern verlangt wurden. Gerade unter dem Ryotwari-System verpachteten immer mehr Bauern ihr Land an rechtlich ungesicherte Unterpächter, die häufig wechselten.⁴⁾ Aber auch die Erbpächter in

1) Vgl. O. Schiller, a.a.O., S. 374.

2) Vgl. R.K. Mukerjee: "Land Tenures and Legislation" in "Economic Problems of Modern India", a.a.O., S. 221.

3) Indian Famine Inquiry Commission, Final Report, Delhi 1945, S. 265.

4) In der Provinz Punjab wurde knapp die Hälfte der Nutzfläche von Unterpächtern bestellt (Famine Commission Report, a.a.O., S. 266).

wurden
Zamindari-Gebieten immer wieder zu nicht arbeitenden Renten-
beziehern. Als die Provinz Bengalen den Unterpächtern ver-
besserte Besitzrechte verschaffte, verpachteten diese ihr Pacht-
land wiederum an Dritte weiter. Die Simon Commission will in
einigen Distrikten bis zu 50 Mittelsmänner zwischen dem eigent-
lichen Landwirt und dem Zamindar festgestellt haben, die alle
ein arbeitsloses Einkommen aus Pachtverhältnissen bezogen.¹⁾
Dörfliche Geldverleiher und Städter kauften vor allem in den
dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts Land auf, weil das Pacht-
system hohe Einkünfte garantierte. Nur ausnahmsweise sorgte ei-
ner dieser Landherren, Verpächter und anderen intermediären
Rentenbezieher für eine Verbesserung der Bewirtschaftung des
Bodens. Die negative Auswirkung einer Bodenbewirtschaftung durch
kurzfristig kündbare Pächter auf Produktivität und Erhaltung der
Bodenfruchtbarkeit sind in Kapitel I behandelt worden. Am Ende
der britischen Herrschaft erschien eine Reform der Agrarver-
fassung dringend erforderlich, wenn die Produktivität der Land-
wirtschaft und der Lebensstandard ihrer Arbeitskräfte angehoben
werden sollten.

Die Bodenreformgesetzgebung des unabhängigen Indien begann
mit der Ablösung der Rechte der Zamindars, die als Abfindung
vom Staat Geld und Schuldverschreibungen erhielten. Das Eigen-
tum am Boden fiel wie beim Ryotwari-System an den Staat, die
Erbpächter können aber durch Zahlung eines bestimmten Betrages
volle Eigentumsrechte erwerben. Das ist bisher jedoch nur selten
geschehen. Der Zamindar behält einen begrenzten Teil seines
Eigenlandes, auf dem er Pächter ohne Besitzrechte angesetzt
hatte, wenn er selbst die Bewirtschaftung aufnimmt. Ähnlich
wie mit den Zamindars im ehemaligen Britisch-Indien wurde mit
den "Jagirdars" in den ehemaligen Maharadscha-Staaten verfahren.²⁾
Obwohl die Abschaffung der alten Feudalrechte in den einzelnen
Teilstaaten nicht gleich schnell vonstatten geht, nähert sich
dieser Prozeß heute seinem Ende.

1) Report of the Indian Statutory Commission, New Delhi 1930,
Bd. I, S. 340.

2) "Jagirdari" nennt man das Recht, die Grundsteuer in einem
Bezirk zu erheben. Dieses Recht wurde vom Fürsten für besondere
Verdienste verliehen. Eine ins Einzelne gehende Beschreibung
der Abschaffung von Zamindari- und Jagirdari-Rechten gibt G.D.
Patel: "The Indian Land Problem and Legislation", Bombay 1954.

Die Abschaffung der Feudalrechte genügte nicht, um das Hauptübel, "Absentismus der Landbesitzer, bzw. -eigentümer" zu beseitigen. Im Laufe des 1. Fünfjahresplans wurden deshalb in fast allen Staaten Gesetze verabschiedet, die den Unterpächtern langfristige Verträge garantierten und die Pachtsätze herabsetzten. Dadurch wurde die Verpachtung des Bodens weitgehend unrentabel, und die Landbesitzer begannen in großem Umfang, verpachtetes Land wieder selbst zu bewirtschaften. Die Bodenreform beabsichtigte zwar u.a. den Schutz der Unterpächter, bewirkte aber in sehr vielen Fällen, daß sie von den Landbesitzern kein Pachtland mehr erhielten. Statt dessen entstanden größere Betriebe, die Tagelöhner beschäftigten. Obgleich es gesetzlich nicht immer zulässig war, mußten sehr viele Unterpächter von dem Boden weichen, den sie bisher bestellten. "Im allgemeinen ist es schwierig für die Pächter, ihre Rechte geltend zu machen."¹⁾ Die Pächter wurden oft von den Landbesitzern zu "freiwilliger Aufgabe" des Landes bewegt und vermehrten die Zahl der unterbeschäftigten Landarbeiter, deren Lebensstandard selbst für indische Verhältnisse erschreckend niedrig liegt. Die Regulierung der Pachtverhältnisse hat daher in sozialpolitischer Hinsicht das Elend der unteren Schichten auf dem Lande zunächst vermehrt. Dagegen dürfte das Bestreben der Landbesitzer, größere Betriebe selbst zu bewirtschaften, günstige Auswirkungen auf die Produktivität der Landwirtschaft haben. Häufig werden moderner eingestellte Menschen mit einem höheren Bildungsstand, wie z.B. pensionierte Offiziere, zu Landwirten auf ihrem eigenen Grund und Boden und führen eine rationelle Wirtschaftsweise ein.

Die Beschränkung des Landbesitzes pro Familie befindet sich augenblicklich noch im Stadium der Gesetzgebung. In den meisten Teilstaaten sind 30 acres (rd. 7 1/2 ha)²⁾ als Maximalgröße vorgesehen, wobei allerdings Plantagen, Obstfarmen und mechanisierte

1) Vgl. Planning Commission: "Review of the First Five Year Plan", New Delhi 1957, S. 320.

2) 1 acre = 0,40468 Hektar.

Betriebe ausgenommen werden.¹⁾ Ob das sozialpolitische Ziel, den Landarbeitern eigenes Land zu verschaffen, in nennenswertem Ausmaß erreicht werden kann, wird wegen der wachsenden Zahl der Landlosen stark bezweifelt. Da es in Indien nur sehr wenige Großbetriebe gibt, dürfte nur wenig Land zur Verteilung kommen. Die Verteilung des Landbesitzes vor Beginn der Bodenreform geht aus folgender Tabelle hervor:²⁾

Besitzgröße in acres)	Anteil an der Zahl der Haushalte (in %)	Anteil an der Landwirt- schaftl. Nutzfläche (%)
kein Landbesitz	23,09	-
unter 1,0	24,17	1,37
1,0 - 2,49	13,98	4,86
2,5 - 4,99	13,49	10,09
5,0 - 9,99	12,50	18,40
10,0 - 24,99	9,17	29,11
über 25	3,60	36,17

iese erheblichen Besitz- und Einkommensunterschiede innerhalb der indischen Landbevölkerung sind ein Störungsfaktor, der die Zusammenarbeit der Dorfgemeinschaft behindert.

Vinoba Bhave, ein Jünger Gandhis, hat die Not der Landlosen mildern wollen, indem er die Landbesitzer aufforderte, ein Sechstel ihres Landes an die Armen zu verschenken.³⁾ Es ist ihm gelungen, einige Millionen acres zu verteilen. So sehr diese Tatsache auch als moralischer Erfolg zu werten ist, stellt sie im Verhältnis zu der Größe des Problems nur einen bescheidenen Beitrag dar.

In den Plantagen werden vor allem Tee, Kaffee und Gummi angebaut, die zu den wichtigsten Exportgütern des Landes gehören. Indien will nicht das Risiko eines Exportrückgangs im Falle der Aufteilung dieser hervorragend geleiteten Betriebe eingehen. Die wenigen mechanisierten Güter werden durch den Einsatz von Traktoren und anderen Maschinen bestimmt und häufig von akademisch ausgebildeten Agronomen verwaltet. Wegen ihrer hohen Produktivität und der Ausbezahlung auf die Bauern der Umgebung will man diese Güter nicht verteilen.

The National Sample Survey: "Eighth Round", herausg. vom Cabinet Secretariat, Government of India, New Delhi 1960, S. 7.

Vgl. B.R. Misra: "Vinobas Sieg", Frankfurt a.M. 1956.

2. Landwirtschaftliche Betriebsgrößen und Flurbereinigung

Über die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die Struktur nach Größenklassen liegen keine genauen Angaben für ganz Indien vor. Der National Sample Survey führt stichprobenweise Erhebungen durch, die während der Zeit von Juli 1954 bis März 1955 folgende Aufteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf die ländlichen Haushalte ergab: ¹⁾

Betriebsgröße	Anteil an der Zahl der Haus- halte (in %)	Anteil an der landwirtschaft- lichen Nutzfläche (in %)
kein Landbesitz	6,3	-
unter 2,49 acres	48,5	5,9
2,5 - 4,99 "	15,9	10,9
5,0 - 9,99 "	14,9	19,6
10,0 - 24,99 "	10,4	30,3
25,0 und mehr "	4,0	33,3
	100,0	100,0

Die Betriebsgröße stimmt allerdings nicht mit den Eigentumsverhältnissen überein, sondern ergibt sich aus eigenem Land minus verpachtetem Land plus hinzugepachtetem Land. Als durchschnittliche Betriebsgröße ergaben sich für ganz Indien 5,34 acres (rd. 2,14 ha). In Westindien, Zentralindien und Nordwestindien lag die Durchschnittsgröße zwischen 8 und 10 acres, in Nordindien, Ostindien und Südindien zwischen 3,5 und 3,75 acres (rd. 1,4-1,5 ha). Über 65 % der Haushalte bewirtschafteten Betriebe, die unter der Durchschnittsgröße liegen. Man hat geschätzt, daß unter indischen Verhältnissen ein Bauernhof, der einer Familie ein relativ bescheidenes Einkommen sichert, mindestens 5 acres Land besitzen muß, wovon ungefähr die Hälfte künstlich bewässert ist. ²⁾

1) "India 1960", a.a.O., S. 192.

2) M.B. Nanavati and J.J. Anjaria: "The Indian Rural Problem", 4. Aufl., Bombay 1951, S. 49.

Wenn das Land allein durch Regen bewässert wird, wie es heute noch überwiegend der Fall ist, sind ungefähr 10 acres erforderlich. Wendet man diese Maßstäbe an, so sind über zwei Drittel der indischen landwirtschaftlichen Betriebe als unökonomisch zu bezeichnen.¹⁾

Die geringe Betriebsgröße kam durch das Bevölkerungswachstum und die in Indien allgemein vorherrschende Realteilung zustande. Bei der Aufteilung unter alle männlichen Erben wird aus Gerechtigkeitsgründen meist jedes einzelne Feld aufgeteilt, sodaß selbst kleine Höfe über mehrere weit verstreute Parzellen verfügen. Die Nachteile in Form von längeren Transport- und Anmarschwegen, von schlechter Überwachung und Bodenverlusten liegen auf der Hand. Die einzelnen indischen Staaten haben deshalb umfassende Flurbereinigungsmaßnahmen eingeleitet. Vor dem Kriege beruhten diese Gesetze auf der Grundlage der Freiwilligkeit. Sie erzielten aber nur einen langsamen Fortschritt. Daher ist heute in den meisten Staaten eine zwangsweise Flurbereinigung möglich.²⁾

1) In dem "Report of the Agrarian Reforms Committee", New Delhi 1949 S. 21 ff. werden neben dem Begriff des "economic holding" noch das "basic holding" (ein unökonomischer Betrieb, der aber kein hoffnungsloser Zwagsbetrieb ist) und das "optimum holding" (dreifache Größe des "economic holding") eingeführt. Ein "economic holding" liegt vor, wenn der Hof einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht sowie eine Familie von normaler Größe und ein Paar guter Ochsen voll beschäftigt.

2) Planning Commission: "Consolidation of Holdings, Measures and Problems", New Delhi 1957.

C Die Produktion in der dörflichen Wirtschaft

1. Mannigfaltigkeit der natürlichen Bedingungen

Bevor wir uns mit den allgemeinen Problemen der dörflichen Produktion befassen, sei auf die großen regionalen Unterschiede in der indischen Landwirtschaft hingewiesen, die durch Klima und Bodenbeschaffenheit verursacht werden. Der indische Subkontinent hat von der fast völlig regenlosen Wüste Thar im Nordwesten bis zu der grössten Regendichte der Erde in Assam alle möglichen Niederschlagsdichten aufzuweisen. Seine Vegetation umspannt die Eisgebirge und Nadelholzwälder des Himalaja und die tropischen Regenwälder der Malabarküste. Seine geologische Gliederung in die alte Scholle des Hochlands von Dekkan, das jüngere Faltengebirge im Norden und die noch später entstandenen Alluvialebenen des Ganges, des Indus und des Brahmaputra wird von großen Unterschieden in der natürlichen Fruchtbarkeit des Bodens begleitet. Die Unterschiede in den natürlichen Bedingungen, die gerade in der Landwirtschaft eine entscheidende Rolle spielen, sollten bei einem so großen Land wie Indien stets beachtet werden.

Ohne auf die geologische Entstehung näher einzugehen, seien hier nur die vier wichtigsten Bodenarten erwähnt. Mit über 750 000 qkm nimmt der Alluvialboden der indo-gangetischen Ebenen den größten Flächenanteil ein. Er hat eine unterschiedliche Zusammensetzung von Treibsand bis zum Lehm, und vom leichten Schlamm bis zum zähen Ton. Diese Böden sind meist reich an Phosphor und Pottasche, weisen aber einen Mangel an Stickstoff und organischen Stoffen auf. Im Hochland von Dekkan findet sich die "schwarze Baumwollerde", die mit der Schwarzerde in Russland und dem "Cotton Belt" der USA verglichen wird¹⁾ Dieser Boden ist sehr fruchtbar, aber arm an Phosphaten, Stickstoff und organischen Stoffen. Im Osten des Dekkan ist aus der Verwitterung von Berg-Kristall und metamorphem Gestein "rote Erde" entstanden, die im allgemeinen zu wenig Stickstoff, Phosphate und Humus enthält. Sie hat auch weniger Kalk, Pottasche und Eisenoxyd als die schwarze Erde. Durch die Verwitterung verschiedener Gesteinssorten haben sich auf den Hügelkämmen Lateritböden gebildet, die von den Wasserläufen auch in tiefere Lagen getragen und dort abgelagert worden sind. Sie sind meist humusreich und werden zum

1) M.S. Randhawa: "Agriculture and Animal Husbandry in India", New Delhi 1958, S. 26.

Anbau von Reis verwendet. In den höheren Lagen dienen sie dem Plantagenanbau von Tee, Kaffee und Gummi. Über die Fruchtbarkeit von indischen Böden im allgemeinen sagt der Vizepräsident des Indian Council of Agricultural Research: "Die Armut der indischen Böden ist eine unbestrittene Tatsache ... Indischen Böden fehlt es, wie allen tropischen Böden, besonders an organischen Stoffen und Stickstoff. Der Mangel an Phosphaten ist weniger ausgeprägt, während nur selten Knappheit an Pottasche herrscht. ¹⁾

2. Produktionsmitteleinsatz in der Landwirtschaft

a) Bewässerungsanlagen

Obwohl die Landwirtschaft in besonderem Maße durch die natürlichen Faktoren bestimmt wird, erfordert sie einen erheblichen Einsatz von produzierten Produktionsmitteln, wenn die Ergiebigkeit der menschlichen Arbeit über ein bestimmtes niedriges Niveau angehoben werden soll. Das indische Klima erlaubt eine Vervielfachung der Erträge, sobald eine das ganze Jahr anhaltende Bewässerung des Bodens vorhanden ist. Eine derart beständige natürliche Bewässerung genießen nur die Küstenstreifen im Südwesten (Kerala) und die Flußtäler Assams. Das übrige Land ist von den Launen des Südwestmonsuns abhängig, der den größten Unsicherheitsfaktor für das Ernteergebnis darstellt.

Schon seit Jahrtausenden hat in Indien der Mensch künstliche Bewässerungsanlagen wie den Jumna-Kanal im Norden und die großen Stauteiche im Süden des Dekkan errichtet. Ab 1850 baute die britische Kolonialregierung eine Reihe von Kanälen und Staudämmen. Ein großer Teil der bewässerten Fläche lag jedoch in den westlichen Gebieten der Provinz Punjab, die an Pakistan fielen. Auf dem Territorium der Indischen Union waren 1951 rd. 51,5 Mill. acres (rd. 18 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche) künstlich bewässert, davon 22 Mill. acres durch mittlere und

1) M. S. Randhawa, a.a.O., S. 30

größere Anlagen wie Staudämme und Kanäle.¹⁾ Im Laufe der ersten und zweiten Fünfjahrespläne wurden mittlere und größere Projekte begonnen, die nach ihrer Fertigstellung 38 Mill. acres bewässern sollen. Die Baukosten werden heute auf 14 Mrd. Rs. geschätzt, von denen bisher etwa die Hälfte ausgegeben wurde. Die bewässerte Fläche beträgt jedoch erst 10 Mill. acres. Aus diesen Zahlen erhellt die große Kostspieligkeit²⁾ und der langsame Fortschritt einer Bewässerung durch Großprojekte. Auf der anderen Seite wurden allein im 1. Fünfjahresplan rd. 10 Mill. acres durch kleinere Bewässerungsanlagen wie beispielsweise Rohrbrunnen neu bewässert³⁾, deren Kosten sich nur auf 300 Mill. Rs. beliefen. Im 2. Fünfjahresplan waren 203 Mill. Rs. für den Bau von 3581 Rohrbrunnen vorgesehen, die 9,16 Mill. acres zusätzlich bewässern sollten. B.N. Ganguli hat nachgewiesen, daß in der Ganges-Ebene das durch Brunnen bewässerte Land intensiver als kanalbewässerter Boden bebaut und am wenigsten von Dürrezeiten betroffen wird.⁴⁾ Im Interesse einer raschen Entwicklung der indischen Landwirtschaft kommt den kleineren Bewässerungsanlagen oft eine größere Bedeutung zu als den optisch so wirksamen Dammbauten. Im 3. Fünfjahresplan sollen 14 Mill. acres durch kleinere Anlagen bewässert werden, "... was noch weiter ausgedehnt werden kann, falls das Programm für eine bessere Ausnutzung der ländlichen Arbeitskraftreserven wirksam durchgeführt wird."⁵⁾

b) Gebäude und Geräte

Über den Bestand an Gebäuden in der indischen Landwirtschaft liegen keine Gesamterhebungen vor. Es ist auch nicht möglich, die Wirtschaftsgebäude von den Wohngebäuden zu trennen, weil das Wohnhaus zugleich als Speicher und oft als Viehstall und Geräteschuppen dient. Die Agricultural Labour Enquiry von 1952 hat in 812 Dörfern, die über alle Teile Indiens verstreut liegen, die Lebensverhältnisse der Landbevölkerung untersucht.

1) Vgl. "Third Five Year Plan, A Draft Outline", a.a.O. S.177 ff.

2) Allerdings müssen die Baukosten nicht nur im Zusammenhang mit der Bewässerungskapazität gesehen werden, weil die meisten Staudämme gleichzeitig der Elektrizitätserzeugung dienen.

3) "Review of the First Five Year Plan", a.a.O., S.91. Rohrbrunnen (tube wells) sind zylindrisch angelegt; das Wasser wird mit Hilfe eines Motors durch ein Rohr nach oben gepumpt.

4) B.N. Ganguli: "Trends of Agriculture and Water Supply in the Ganges Valley", London 1938, S. 80-84

5) "Third Five Year Plan, A Draft Outline", a.a.O. S. 148

Damals besaßen 95,3 % der ländlichen Familien ein eigenes Haus, das sie allein bewohnten. Allerdings werden fast 85 % aller Häuser als "Kacha", d.h. als Lehmhäuser mit Strohdächern bezeichnet. ¹⁾ Die Häuser von Landarbeitern waren zu 92,6 % "Kacha". Häuser aus Ziegeln oder Steinen, mit Mörtel und Kalk gefügt, befanden sich ausschließlich im Besitz von größeren Landbesitzern, Händlern und Geldverleihern. Wirtschaftsgebäude auf den Feldern sind in Indien so gut wie unbekannt.

Die amtlichen Viehzählungen, die alle fünf Jahre für ganz Indien durchgeführt werden, erfassen auch die landwirtschaftlichen Geräte und Maschinen. Obgleich die Genauigkeit dieser Erhebungen angezweifelt wird, vermitteln sie doch ein ungefähres Bild.

1956 gab es: ²⁾

(in Tausend)

Holz- pflüge	Eisen- pflüge	Acker- schlepper	Karren und Wagen	Diesel- motoren	Zuckerrohr- mühlen	Ölmühlen
36.615	1.367	20,98	10.991	121,339	568	754

Wenn man für die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebseinheiten die Schätzung des National Sample Survey (Eight Round) von 61,78 Mill. übernimmt, entfielen im Jahre 1956 auf den durchschnittlichen indischen Bauernhof nur 0,6 hölzerne Hakenpflüge. Jeder 45. Betrieb besaß einen eisernen Pflug und jeder 3075. Betrieb einen Traktor. 1954-55 ergab eine Stichprobenerhebung im Staate Uttar Pradesh, daß die landwirtschaftlichen Betriebe durchschnittlich Geräte und Maschinen im Wert von 332.- Rs. (rd. 300.- DM) besaßen. ³⁾ Davon entfielen 56,44 % auf Ochsenkarren, 12,81 % auf Futterschneider, 11 % auf Hebevorrichtungen (bei Bewässerungsanlagen) und 19,74 % auf Geräte für die Feldbestellung. Wenn man den Wert des Bodens in die Gesamtsumme des

1) Government of India, Ministry of Labour: "Rural Man-Power and Occupational Structure", Delhi 1954, S.31-32.

2) Vgl. "Länderbericht Indien", Statistisches Bundesamt, a.a.O.S.27 Die Zahlen für Ackerschlepper und Dieselmotoren dürfen als zuverlässig angesehen werden.

3) G.D. Agrawal: "Studies in the Economics of Farm Management in Uttar Pradesh", Herausgeber Ministry of Food and Agriculture, Delhi 1957, S. 31 ff.

investierten Kapitals einbezieht, nahmen die landwirtschaftlichen Geräte nur 2,76 % dieser Summe ein. Allein 80,8 % des investierten Kapitals bestand im Wert des Bodens. Dieser hohe Anteil zeigt den geringen Einsatz von produzierten Produktionsmitteln in der indischen Landwirtschaft. Eine ähnliche Erhebung ergab für zwei Distrikte des Staates Bombay einen Anteil des Bodenwertes von 85 bzw. 82,2 %. ¹⁾ Eine Erfassung der ländlichen Investitionen fand im Rahmen des All-India Rural Credit Survey statt. Demnach erfolgten 1951/52 in der indischen Landwirtschaft gende Bruttoinvestitionen: ²⁾

	<u>Ausgaben</u> <u>(in Mill.Rs.)</u>	<u>Prozent-</u> <u>anteil</u>
1. Urbarmachung von Boden	233	8,0
2. Konturenbau u. Meliorationen	414	14,1
3. Anlage u. Reparatur von Brunnen	545	18,8
4. Andere Bewässerungsanlagen	171	5,8
5. Anlage von Obstgärten u. Plantagen	260	8,7
6. Ankauf von Geräten und Maschinen	565	19,1
7. Bau von Gebäuden	257	8,7
8. Sonstiges	<u>501</u>	<u>16,8</u>
	2.946	100,0

Da es sich hier um Bruttogrößen handelt, können wir nur einen Teil der 565 Mill. Rs., die für landwirtschaftliche Maschinen und Geräte ausgegeben wurden, als Nettoinvestitionen betrachten. Demnach hätte der durchschnittliche landwirtschaftliche Betrieb im Laufe eines Jahres nur wenige DM für die Verbesserung seines spärlichen Gerätebestandes ausgegeben.

c) Verwendung von Düngemitteln

Wir haben bereits auf die Armut der indischen Böden an Stickstoff und teilweise an Phosphor hingewiesen. Hohe Erträge lassen

1) "Studies in the Economics of Farm Management in Bombay", unveröffentlichter Bericht für den Dienstgebrauch, S. 73
 2) Reserve Bank of India: "All India Rural Credit Survey", Bombay, 1957, Bd. I., S. 727

sich unter solchen Umständen nur erzielen, wenn dem Boden die mangelnden Stoffe durch Düngung zugeführt werden. Angesichts des hohen Viehbestandes hat man den jährlichen Anfall von tierischem Dünger auf 800 Mill. to Frischgewicht geschätzt. ¹⁾ Davon werden jedoch 20 % überhaupt nicht gesammelt. Weitere 40 % werden getrocknet und dienen als wichtigster Brennstoff der Landbevölkerung. Wegen der starken Entwaldung der meisten indischen Gebiete fällt es der Bevölkerung schwer, einen anderen Brennstoff zu finden. Es verbleiben also nur knapp 40 % der tierischen Exkremente für die Ackerdüngung. Menschliche Exkremente werden, im Gegensatz zu Japan und China, meist nicht verwendet. Eine Gründüngung in Form des Anbaus von stickstoffanreichernden Pflanzen, die später untergepflügt werden, können sich die kleineren Landwirte nicht leisten, weil sie jedes Stück Boden für die unmittelbare Produktion von Nahrungsmitteln brauchen. ²⁾

Wegen der beschränkten Verwendung von organischem Dünger erscheint ein starker Einsatz von Kunstdünger besonders notwendig. Aber auch hier bleibt Indien weit hinter vielen anderen Ländern zurück. 1956/57 verbrauchte Indien pro acre nur 1,05 pounds (1 pound = 453 gr) an allen Kunstdüngersorten. Im gleichen Jahre wurden in Westdeutschland 121,3 und in Belgien 177,45 pounds Kunstdünger pro acre verwendet. ³⁾ Selbst der Durchschnitt Asiens lag zur gleichen Zeit mit 4 pounds um ein Vielfaches über dem indischen Verbrauch. Die geringe Verwendung von Düngemitteln stellt einen weiteren Engpass für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion dar.

3. Erträge der wichtigsten Feldfrüchte

Im Jahre 1956/57 betrug die gesamte Aussaatfläche der indischen Landwirtschaft 368,5 Mill. acres. Die folgende Tabelle zeigt

1) "Report of the Congress Agrarian Reforms Committee", a.a.O., S. 161

2) "First Five Year Plan", a.a.O., S. 256-57

3) "Fertiliser Statistics 1958", herausgegeben von der Fertiliser Association of India, New Delhi 1959, S. 82-83.

die Anteile der wichtigsten Feldfrüchte an der Aussaatfläche und ihre Produktionsziffer: 1)

	<u>Anbaufläche</u>	<u>Produktion</u>
Reis	79,3 Mill. acres	28,3 Mill. t
Jowar (Negerhirse)	40,4 " "	7,2 " "
sonstige Hirse	45,9 " "	6,6 " "
Weizen	33,6 " "	9,3 " "
Mais	9,2 " "	3,0 " "
Gerste	<u>8,7</u> " "	<u>2,8</u> " "
Alle Getreide	217,1 Mill.	57,2 Mill. t
Hülsenfrüchte	58,3 Acres	11,5
Ölfrüchte	30,8	6,2
Faserpflanzen	22,5	-
Zuckerrohr	5,1	6,8 (Roh- zucker)

Die Anteile der wirtschaftlich so bedeutenden Plantagenprodukte wie Kaffee und Tee an der Anbaufläche sind mit 0,2 bzw. 0,8 Mill. acres sehr gering. Um eine Übersicht über den Stand der Leistungsfähigkeit in der indischen Landwirtschaft zu gewinnen, wollen wir die durchschnittlichen Hektarerträge einiger besonders wichtiger Feldfrüchte mit den Erträgen anderer Länder vergleichen.

a) Reis

Mit 21,5 % der Aussaatfläche nimmt der Reis die wichtigste Stellung unter den Feldfrüchten Indiens ein. Drei Viertel der indischen Bevölkerung dient er als Hauptnahrungsmittel. Eine sehr dichte landwirtschaftliche Bevölkerung ist nur bei sehr intensivem Reisanbau möglich. Indien ist mit 21 % der Weltproduktion der zweitgrößte Produzent von Reis, in den Hektarerträgen blieb es 1956 jedoch weit zurück:

1) Quelle: Economic and Statistical Adviser to the Government of India: "Abstract of Agricultural Statistics, India 1957", Delhi 1959, S. 68 ff.

<u>Land</u>	<u>Hektarertrag (ungeschälter Reis)</u>
Spanien	5.810 kg
Ägypten	5.430 kg
Japan	3.890 kg
China	2.480 kg
Indien	1.340 kg

1)

Diese großen Unterschiede zwischen den indischen Erträgen und denen der führenden Länder sind auch innerhalb der Landwirtschaft Indiens anzutreffen. Jedes Jahr veranstaltet die indische Regierung Erntewettbewerbe (crop competitions), in denen Preise und Ehrentitel an die erfolgreichsten Bauern verteilt werden. Bei einem solchen Wettbewerb erntete 1951/52 ein Bauer aus dem Staate Mysore rd. 12.445 kg ungeschälten Reis pro ha.²⁾ Obgleich derartige Ergebnisse für den Durchschnitt kaum erreichbar sind, vermitteln sie doch eine gewisse Vorstellung von den gewaltigen Produktionsmöglichkeiten, die in der indischen Landwirtschaft noch realisiert werden können, wenn das vorhandene reichliche Angebot an menschlicher Arbeitskraft mit besseren Produktionsmitteln ausgestattet und eine moderne Agrikulturtechnik angewandt wird.

b) Weizen

In den trockeneren Gebieten von Nord- und Zentralindien tritt der Weizen als Hauptnahrungsmittel an die Stelle des Reis. Indien erzeugt 3,5 % der Weltproduktion. Die Hektarerträge betrugen 1956 in

Dänemark	4.030 kg
Westdeutschland	3.020 kg
Japan	2.090 kg
USA	1.360 kg
Indien	710 kg

1) Vgl. für diese und auch die übrigen Hektarerträge Food and Agriculture Organisation of the United Nations: "Production Year Book 1958", Rom 1959, S. 48-49.

2) Vgl. die Broschüre "Krishi Pandits and How They Raised Their Crops", herausgegeben vom Indian Council of Agricultural Research, New Delhi 1957, S. 6. Die Umrechnung von den indischen Gewichten und Flächenmaßen stammt vom Verfasser.

Auch hier ergeben sich geringere Erträge als selbst in Ländern mit extensivem Weizenanbau, wie z.B. die USA, obwohl Indien mit seiner Überzahl an landwirtschaftlichen Arbeitskräften einen sehr intensiven Anbau treiben könnte. Der Sieger im Erntewettbewerb 1951/52 für Weizen, ein Bauer aus dem Punjab, erzielte 6.675 kg pro Hektar.

c) Hirse

Der große Anteil, den die Hirsearten an der Aussaatfläche einnehmen, ist auf die geringe Regenmenge in vielen Landstrichen Indiens zurückzuführen. Hirse braucht relativ wenig Wasser, dafür weist sie aber geringe Hektarerträge auf.

1956 ergaben sich in

Israel	1.490 kg pro ha
USA	1.390 " " "
Japan	1.290 " " "
Indien	360 " " "

Auch hier gehörten Indiens Durchschnittserträge zu den niedrigsten der Welt. Der Sieger im Erntewettbewerb für Jowar (Negerhirse) erzielte 7.908 kg.

d) Gerste

Erträge pro ha (1956):

Niederlande	3.690 kg
Westdeutschland	2.710 "
Japan	2.390 "
Indien	820 "

Diese Beispiele mögen genügen, um den äußerst niedrigen Stand der Produktivität in der indischen Landwirtschaft zu charakterisieren. Bei fast allen Feldfrüchten gehören Indiens Erträge zu den geringsten in der ganzen Welt. Die hohen Erträge in den Erntewettbewerben zeigen jedoch, daß die natürlichen Produktionsverhältnisse in der indischen Landwirtschaft eine große Produktionssteigerung zulassen.

4. Viehwirtschaft

Die indische Regierung führt in Abständen von 5 Jahren Viehzählungen durch, deren letzte im Jahre 1956 stattfand. Als Vergleich sind die Ergebnisse von 1959 mit angeführt: 1)

	<u>1951</u>	<u>1956</u>
	<u>in Mill.</u>	
Kühe	49,9	49,9
Ochsen und Stiere	61,8	64,9
Pferdevieh	<u>43,6</u>	<u>43,8</u>
Rinder insgesamt	155,3	158,6
Wasserbüffel	43,5	44,9
Schafe	39,0	39,3
Ziegen	47,1	55,4
Pferde	1,5	1,5
Schweine	4,4	4,9

Indien besaß 1956 mit über 203 Mill. Rindern und Wasserbüffeln etwa ein Viertel der Boviden in der ganzen Welt. Kein Land hat einen größeren Bestand aufzuweisen, und in der Rinderzahl pro km wird Indien nur von Dänemark übertroffen. Angesichts der dichten menschlichen Besiedlung und der geringen Hektarerträge entsteht das Problem, "... die Konkurrenz zwischen Menschen und Tieren um die Produkte des Bodens möglichst gering zu halten." 2) Abgesehen von den Ziegen und Schafen, die bei unkontrollierter Fütterung Schäden anrichten, besteht dieses Problem in der religiösen Verehrung der Kühe. Der Hinduismus verehrt die Kuh als lebensspendende Mutter, die weder verzehrt noch geschlachtet werden darf. Die Gefühle der Massen sind in diesem Punkt so stark, daß in vielen indischen Staaten gesetzliche Verbote gegen die Schlachtung aller Rinder, also auch der Ochsen und Stiere, be-

) Ministry of Food and Agriculture: "Indian Agriculture in Brief", 1. Auflage, Delhi 1960, S. 41-42.
 2) The Agricultural Production Team (Ford Foundation): "Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it", Delhi 1955, S. 64.

stehen. Es finden sich oft Hitzköpfe, die einen mohammedanischen Metzger auf den Verdacht einer Rinderschlachtung hin lynchen wollen.

Diese religiöse Vorstellung hat einige schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile. Der Ausfall des Rindfleisches für Nahrungszwecke enthält der sehr einseitig ernährten indischen Bevölkerung eine wichtige Quelle von Protein vor. Weiterhin wächst auf Grund des Schlachtverbotes die Zahl der nutzlosen alten Tiere, die vielfach von ihren Besitzern verstoßen werden und als herrenloses Vieh die Felder verwüsten.¹⁾ 1956 gab es neben 20 Mill. Milchkühen über 27 Mill. trockenstehende Kühe. Die Planungskommission schätzte 1951, daß Indiens Futtererzeugung nur für zwei Drittel der damaligen Rinderzahl ausreichte.²⁾ Die Zahl der Boviden ist jedoch bis 1956 noch um fast 5 Mill. Tiere angestiegen. Es ist bei der herrschenden Futterknappheit nicht verwunderlich, daß die Erträge der Milchkühe mit 200 Litern pro Jahr sehr niedrig liegen.

Wegen der Abwesenheit einer Mechanisierung der indischen Landwirtschaft und der geringen Pferdezahlen sind es die über 60 Mill. Ochsen, denen die Rolle des Zugtieres zufällt. Die indischen Ochsen sind von einer großen Zähigkeit und leisten selbst im heissesten Sommer noch ihre Arbeit, wenn die Wasserbüffel völlig ausfallen. Ob der Ochsenbestand überhöht ist, steht nicht eindeutig fest. Viele kleinere Bauern können ihr Ochsenpaar nicht völlig ausnutzen. Deshalb werden manchmal Gespanngemeinschaften von zwei oder mehreren Nachbarn gebildet. Andererseits herrscht oft ein Mangel an Arbeitstieren, wenn die Ochsen gleichzeitig als Energiequelle für die Hebung von Brunnenwasser und für die Feldbestellung gebraucht werden. Bei einer besseren Futterversorgung könnte auch die Leistungsfähigkeit der Ochsen erheblich gesteigert werden. Während sich die männlichen Wasserbüffel als Zugtiere weniger gut eignen, sind die Büffelnühe den indischen Rindern an Milcherträgen und Fettgehalt der Milch (bis zu 7,5 %) weit über-

1) Hecken und Zäune sind in Indien so gut wie unbekannt.

2) "First Five Year Plan", a.a.O., S. 273.

3) Vgl. O. Schiller, a.a.O., S. 392.

legen. Da bei Büffeln kein Schlachtverbot besteht, gibt es nur 6,5 Mill. männliche Büffel, aber über 22 Mill. Büffelnkühe.

Indien hat einige hervorragende Rinderrassen aufzuweisen. So ist das indische Zeburind von europäischen Siedlern in tropischen Breiten mit großem Erfolg zu Kreuzungen verwandt worden, weil es besonders klimafest ist. Die Schwierigkeit besteht in der unkontrollierten Vermehrung minderwertiger Tiere. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Viehzucht und damit der viehwirtschaftlichen Erträge Indiens dürften erst dann nachhaltige Erfolge aufweisen, wenn eine große Zahl von indischen Bauern ihre religiösen Vorstellungen mit modernen wissenschaftlichen Denkweisen in Einklang bringen.

5. Kleinindustrie und Handwerk

Bei der Volkszählung des Jahres 1951 gaben rd. 7,3 Mill. ländliche Erwerbspersonen "Production other than cultivation" als ihren Hauptberuf an. Sie verteilten sich auf folgende Wirtschaftszweige: ¹⁾

1.) Nahrungsmittelverarbeitung und Textilien	2,8 Mill.
2) Viehzucht, Forstwirtschaft, Fischerei, Plantagen	2,1 "
3.) Holzbearbeitung und sonstige Fabrikation	1,5 "
4.) Bergbau, Metallindustrie und Chemie	<u>0,9 "</u>
	7,3 Mill.

Diese Zahlen vermitteln nur eine ungenaue Vorstellung von der Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige, weil hier nur die hauptberuflich tätigen Erwerbspersonen erfaßt sind. Wir wissen, daß in der Landwirtschaft saisonale Beschäftigungslosigkeit auftritt, die von den Bauern und ihren Familien vielfach zur Ausübung einer nebenberuflichen Tätigkeit benutzt wird.

1) Census of India, Part II C, a.a.O., Table B III.

Als Vergleich seien deshalb die Beiträge von Kleinindustrie und Handwerk zum Sozialprodukt des Jahres 1950/51 herangezogen: ¹⁾

<u>Wirtschaftszweig</u>	<u>in Mill. Rs.</u>
1. Wolle, Glas, Keramik u. Bauhandwerk	2.990
2. Textil (incl. Schneiderhandwerk)	1.790
3. Metallverarbeitung und Chemie	930
4. Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	810
5. Lederverarbeitung	600
6. Sonstige	470

Diese Zahlen enthalten allerdings die Produktion der entsprechenden Zweige von Kleinindustrie und Handwerk in den Städten. Eine Zahlenangabe über die Produktion des ländlichen Gewerbes allein ist bisher nicht möglich.

Wir haben bereits an früherer Stelle auf das Dorf als Wirtschaftseinheit hingewiesen, die fast alle Güter des täglichen Bedarfs selbst erzeugte. Viele ländliche Handwerkszweige wie Schmiede, Stellmacher, Töpfer, Gerber und Schuhmacher haben die Umwälzung der Wirtschaftsverhältnisse, die durch die Erschließung des indischen Marktes für die Industrie erfolgte, überstanden, wenn ihre relative Bedeutung auch stark zurückgegangen ist. Auf manchen Gebieten hat sich eine Art von Koexistenz zwischen moderner Fabrikation und traditioneller handwerklicher Fertigung herausgebildet. Das wichtigste Beispiel ist die Textilindustrie. 1941 bezifferte das "Fact Finding Committee on Handlooms and Mills" die hauptberuflichen Weber auf rd. 1,43 Millionen und die nebenberuflichen auf 0,75 Millionen, die noch an Handwebstühlen arbeiteten. Der Anteil der Fabriken am Absatz von Baumwolltuchen war von 40 % im Jahre 1900 auf 70 % im Jahre 1938/39 gestiegen. Seit der Unabhängigkeit haben staatliche Maßnahmen die weitere Verdrängung des Weberhandwerks aufgehalten,

1) Final Report of the National Income Committee, New Delhi 1954 Table 18, S. 71

und man schätzt, daß heute ein Drittel der in Indien getragenen Baumwolltuche handgewebt sind.¹⁾ Angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit ist die Ansicht vertreten worden, man solle eine weitere Zunahme der Fabrikation von Webwaren verbieten und den Zuwachs der Nachfrage für die Handwebstühle reservieren.²⁾ Eine solche Maßnahme dürfte jedoch zu ernststen Versorgungskrisen führen, solange die indischen Weber überwiegend mit veralteten Webstühlen arbeiten, schlecht ausgebildet sind und daher Güter von minderer Qualität produzieren. Die Förderung von Handwerk und Kleinindustrie auf Kosten der Ausdehnung moderner Fabrikationszweige gehört zu den umstrittensten Maßnahmen der indischen Wirtschaftspolitik. Man sollte sich jedoch davor hüten, in dem Ausbau der Fabriken immer einen wirtschaftlichen Fortschritt zu sehen. So haben die mechanischen Ölmühlen von 1921 bis 1951 rd. 300.000 Menschen arbeitslos gemacht, während sie selbst nur 45.000 Arbeiter einstellten.³⁾ Die restlichen 255000 Menschen verstärkten den Druck auf den Boden. Unter indischen Verhältnissen mit ihren sehr niedrigen Löhnen liegen die Produktionskosten in den Fabriken häufig höher als bei Handfertigung. Der Preisvorsprung der Industrie am Markt ergibt sich aus der Tatsache, daß die Handwerker und Heimarbeiter höhere Preise für ihre Rohstoffe zahlen müssen, und daß der Absatz ihrer Waren von Mittelsmännern vorgenommen wird, die für ihre geringen Leistungen hohe Handelsspannen verlangen. In der Lederverarbeitung ist die Absatzorganisation so schlecht, daß die Gerber ihre Produkte oft gar nicht verkaufen können und zur Abwanderung in die Städte gezwungen sind.⁴⁾ Die Entwicklung eines Verlagssystems wie zur Zeit des Frühkapitalismus in Europa dürfte an der großen Ausbeutungsgefahr scheitern, der die rückständige Landbevölkerung dadurch ausgesetzt würde. Deshalb erscheint eine staatliche Initiative als dringend erforderlich.

1) Q. H. Farooque: "Small Scale and Cottage Industries as a Means of Providing Better Opportunities for Labour in India" Aligarh 1958, S. 31.

2) Vgl. Planning Commission: "Report of the Small Scale and Village Industries Committee", New Delhi 1955, S. 30 ff.

3) Vgl. die Broschüre "Rural Industries", Ministry of Information and Broadcasting, New Delhi 1954, S. 11.

4) "Rural Industries", a.a.O., S. 20

Eine besonders wichtige Funktion könnten in diesem Zusammenhang Genossenschaften erfüllen, welche die Beschaffung von Rohstoffen, die Organisation des Absatzes, die Normung der Produkte und die Kreditgewährung übernehmen.

D. Absatz- und Kreditbeziehungen

1. Absatzverhältnisse für landwirtschaftliche Produkte

Es wird geschätzt, daß rd. ein Drittel der landwirtschaftlichen Produktion von Nahrungsmitteln und 90 bis 95 % der übrigen Feldfrüchte zum Verkauf angeboten werden. ¹⁾ Diese Anteile zeigen, daß die indische Landwirtschaft bereits eine erhebliche Abhängigkeit von den Marktvorgängen aufweist, die durch den hohen Grad der Verschuldung noch verstärkt wird. Umso größere Bedeutung muss der Marktstruktur für die Produkte der Landwirtschaft beigemessen werden. Anfang der fünfziger Jahre wurde festgestellt, daß ungefähr 65 % der Verkäufe von landwirtschaftlichen Produzenten innerhalb des eigenen Dorfes abgewickelt wurden. ²⁾ Indiens Transport- und Verkehrsnetz ist so weitmaschig, daß ausgedehnte ländliche Gebiete nur sehr schlechte Verbindungen zu den Marktzentren haben. Dadurch erhalten die Dorf Händler eine gewisse Monopolstellung. Hinzu kommt, daß diese Händler häufig auch die Gläubiger ihrer Lieferanten sind, und sich deren Produktion als Sicherheit verpfänden lassen. Unter solchen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die Bauern ungünstige Preise für ihre Produkte erzielen. Nur die größeren Landwirte können sich eigene Ochsenkarren leisten, mit denen sie ihre Produkte selbst an die Marktplätze transportieren, wo sie höhere Preise erzielen. Auch hier sind es also wieder die kleineren Bauern, die besonders benachteiligt werden. Außer den festen Dorf Händlern kaufen auch Wanderhändler, die zur Erntezeit mit ihren Karren über Land ziehen, die Produkte der Bauern auf. In manchen Reisgegenden erscheinen sie vor der Aussaat und strecken den Bauern das Saatgut vor. Dafür nehmen sie zur Erntezeit die drei- bis vierfache Menge zurück.

Dorfhändler wie auch Wanderhändler erhöhen ihre Profite durch eine Reihe von Betrügereien, denen die Bauern hilflos gegenüber-

1) "Studies in Indian Agricultural Economics", herausgegeben von J. P. Bhattacharjee, Bombay 1958, S. 77.

2) All India Rural Credit Survey, a.a.O., Bd. II, S. 101.

stehen. Ein Bericht, der von einem Ausschuß der Kongresspartei stammt, zählt folgende Mißbräuche auf: (a) Verwendung falscher Waagen und Gewichte; (b) willkürliche Abzüge für "religiöse und Wohlfahrtszwecke"; (c) Abnahme gewichtiger "Warenproben", die auch bei Nichtzustandekommen des Kaufs nicht zurückerstattet werden; (d) wenn in Marktplätzen ein Makler engagiert wird, handelt er meist als Komplize des Aufkäufers; (e) Unfähigkeit der Bauern, ihnen zustehende Ansprüche im Streitfalle durchzusetzen.¹⁾ Die Zustände in den 22 000 lokalen Wochenmärkten sind nicht viel besser. Die traditionellen Gewichte und Längenmaße sind gebietsmäßig verschieden, was sich die Händlerschicht zunutze macht. "Bei dem Fehlen von einheitlichen Maßen und Gewichten wird die analphabetische Landbevölkerung, die kaum zu den einfachsten Kalkulationen in der Lage ist, von den Händlern skrupellos ausgebeutet".²⁾ In einigen Staaten sind behördlich kontrollierte Märkte eingerichtet worden, die eine erhebliche Verringerung der Spanne zwischen Konsumenten- und Produzentenpreis bewirken sollen. Selbst in diesen Fällen werden die Bauern oft übertölpelt, indem auf dem Markt nur der Vertrag angebahnt wird, die genauen Bedingungen aber auf dem Hof des Getreidegroßhändlers oder der Zuckerfabrik festgelegt werden.

Schließlich wird gerade der finanzschwache Bauer dadurch benachteiligt, daß er seine Produkte zum ungünstigsten Zeitpunkt verkaufen muß. Es fehlt ihm schon an den Lagermöglichkeiten, um seinen Verkauf bis zum Zeitpunkt einer günstigen Marktlage aufzuschieben. Wenn er außerdem verschuldet ist, drängt ihn sein Gläubiger und Kaufinteressent zu einem sofortigen Verkauf nach der Ernte. Da sich die meisten in dieser Lage befinden, entsteht zur Erntezeit ein stoßweises Angebot mit entsprechenden Preiseinbrüchen. Den Vorteil daraus zieht der Großhändler in der Stadt, der über genügend Lagerräume verfügt und den späteren Preisanstieg abwarten kann. Die bis heute vorherrschenden Marktzustände, die den Bauern einen ungewöhnlich großen Anteil der Verbraucherausgabe

1) "Report of the National Planning Committee on Rural Marketing and Finance", Bombay 1947, S. 44-45.

2) "Report of the Congress Agrarian Reforms Committee", New Delhi 1945, S. 109-10.

für Nahrungsmittel vorenthalten, schwächen den Anreiz zu einer verstärkten Produktion für den Markt. Da außerdem der Produzent für bessere Qualitäten normalerweise keine höheren Preise erzielt, unternimmt er kaum Anstrengungen zu Qualitätsverbesserungen.¹⁾ Der Mangel an Standardisierung der landwirtschaftlichen Produkte hat den indischen Exporten großen Schaden zugefügt. Diese Situation erfordert staatliche Maßnahmen, wenn in absehbarer Zeit eine durchgreifende Verbesserung erzielt werden soll.

2. Das ländliche Kreditwesen

Die umfassendste Erhebung über das ländliche Kreditwesen Indiens stellt der in den Jahren 1951-52 von der Reserve Bank of India durchgeführte "Rural Credit Survey" dar. Eines der aufschlußreichsten Ergebnisse war die Aufteilung des landwirtschaftlichen Kredits auf die verschiedenen Kreditgeber:²⁾

<u>Kreditquellen</u>	<u>Anteil an der Kreditsumme</u>
Staatliche Quellen	3,3 %
Genossenschaften	3,1 %
Private Geschäftsbanke	0,9 %
Verwandte	14,2 %
Landwirte, die Geld verleihen	24,9 %
Professionelle Geldverleiher	44,8 %
Händler und Makler	5,5 %
Sonstige	1,8 %
	100, 0 %

Obwohl das indische Genossenschaftswesen schon seit fünf Jahrzehnten bestand, war sein Anteil an der Kreditversorgung der Landwirtschaft, ebenso geringfügig wie der des Staates. Die direkten Anleihen der privaten Geschäftsbanken an Landwirte erreichten nicht einmal 1 % der Gesamtsumme. So blieb die beherrschende Stellung den privaten Geldverleihern und Händlern überlassen, die zusammen 75 % der Kredite vergaben. Der hohe Anteil von Landwirten, die Geld verleihen, ist eine Folge der ungleichen Besitz- und Einkommensverteilung in der indischen Landwirtschaft. Auch von den hauptberuflichen Geldverleihern sind die meisten im Nebenberuf Händler, Makler, Landwirte, Grundbesitzer oder Handwerker. Auf die

1) Vgl. Report of the Royal Commission on Agriculture in India, Bombay 1928, Bd. I, S. 398.
 2) "All India Rural Credit Survey". a.a.O.. Bd. II. S. 167.

verstärkte Ausbeutung der Bauern, die sich bei einer Kombination von Händler- und Geldverleiherfunktion ergibt, ist bereits hingewiesen worden. Der Großbauer im eigenen Dorf ist jedoch kein besserer Gläubiger. Oft sucht er seinen Landbesitz durch den Auskauf insolventer Kleinbauernhöfe abzurunden. Seit 1920 haben die Zentralregierung und die Regierungen der Provinzen eine Reihe von Gesetzen zum Schutze der ländlichen Schuldner und zur Beseitigung des Wuchers der Geldverleiher erlassen. Der Erfolg dieser Bemühungen wurde im Jahre 1945 gering eingeschätzt. "Wir können mit Sicherheit sagen, daß die Gesetze, welche die Machenschaften der Geldverleiher einschränken sollten, völlig erfolglos waren. Die gesetzlich festgesetzten Maximalsätze für Zinsen werden meist überschritten. Der Geldverleiher verläßt sich entweder auf die Unwissenheit der Bauern, oder er setzt in die Schuldurkunde eine höhere Summe ein, sodaß der Zinssatz einer behördlichen Nachprüfung standhält. Oft werden die Zinsen für ein Jahr bereits von der Kreditsumme abgezogen. Neben dem gesetzlichen Geldzins werden in manchen Gegenden noch bestimmte Mengen an Naturalien zur Zeit der Ernte erhoben. Händler geben "zinslose Darlehen", wofür sie sich allerdings den Ankauf der landwirtschaftlichen Produkte zu entsprechend gedrückten Preisen sichern. Nachträgliche Erhöhung der Schuldbeträge können von den Bauern nicht kontrolliert oder verhindert werden. Daß die Geldverleiher trotzdem noch so stark in Anspruch genommen werden, liegt an dem Fehlen einer ausreichenden Deckung des Kreditbedarfs der Landwirtschaft aus anderen Quellen. Der Geldverleiher ist gleich zur Stelle, gibt den Kredit ohne Verzögerung und Formalitäten, und ist die einzige Instanz, bei der der Bauer Personalkredit ohne Sicherheiten erhalten kann.

Über den Gesamtbetrag der landwirtschaftlichen Verschuldung liegen nur einige widersprüchliche Schätzungen vor. Wichtig erscheint gegen die Aufteilung der Schulden auf die verschiedenen Verwendungszwecke, wie sie vom Rural Credit Survey ermittelt wurde:²⁾

1) Report of the Congress Agrarian Reforms Committee, a.a.O., S. 96.

2) All India Rural Credit Survey, a.a.O., Bd. I, S. 264.

<u>Zweckbestimmung der Anleihe</u>	<u>Anteil</u>
Investitionsausgaben der Landwirtschaft	27,8 %
Laufende Ausgaben in der Landwirtschaft	9,3 %
Nicht-landwirtschaftliche Betriebsausgaben	6,6 %
Haushaltsausgaben	50,2 %
Andere Ausgaben	<u>6,1 %</u>
	100,0 %

Die umfassende Entwicklung der indischen Landwirtschaft wird eine Erhöhung des Anteils der Investitionsausgaben erforderlich machen. Umso notwendiger wird die Umgestaltung des ländlichen Kreditwesens. Wir werden im nächsten Kapitel die indischen Kreditgenossenschaften eingehend behandeln.

E Zusammenfassung

Wir haben in diesem Kapitel einige Probleme kennengelernt, die für den Wirtschaftlichen Entwicklungsstand des ländlichen Indiens charakteristisch sind. Unsere Ergebnisse lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Die indische Bevölkerung nimmt seit einigen Jahrzehnten mit einer steigenden Wachstumsrate zu. Die Verlangsamung dieser Bevölkerungsvermehrung hängt von einer radikalen Senkung der Geburtenziffer ab, die heute noch nicht abzusehen ist.
2. Über zwei Drittel der Bevölkerung sind von der Landwirtschaft abhängig, deren Anteil an der Berufsstruktur sich in den letzten 50 Jahren kaum verändert hat. Da die Ausdehnung der Anbaufläche hinter der Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Bevölkerung zurückblieb, entstand ein großes Ausmaß an versteckter Arbeitslosigkeit.
3. Die Landbevölkerung befindet sich in einem schlechten Gesundheitszustand und hat nur wenig Zugang zu moderner medizinischer Heilbehandlung. Die heute erwachsene Generation besteht fast ausschließlich aus Analphabeten, die nur traditionelle Produktionsmethoden kennen.
4. Die Religion übt auf den indischen Dörfern einen sehr großen Einfluß aus, der in einigen Punkten den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt behindert. Während die Großfamilie als traditionelle Lebensgemeinschaft im Aussterben begriffen ist, erweist sich das Kastenwesen mit seinen heute überwiegend negativen Auswirkungen als besonders zählebig.
5. Die Übertragung englischen Rechtsdenkens auf indische Verhältnisse verschlechterte die Besitzrechte der indischen Bauern und führte zur Ausbildung einer parasitären Schicht von Mittelsmännern, die von einem aus Unterpächtern und Landarbeitern bestehenden ländlichen Proletariat unterhalten werden mußte. Die Bodenreformen seit der Unabhängigkeit vermochten die wirtschaftliche Lage dieses ländlichen Proletariats bisher nicht zu verbessern.

- Über zwei Drittel der Bauernhöfe erreichten nicht die Mindestgröße, die für ein unter indischen Verhältnissen angemessenes Familieneinkommen erforderlich ist.
- Indiens Böden sind meist arm und erfordern daher eine intensive Düngung.
- Bei künstlicher Bewässerung sind mehrere Ernten im Jahr möglich. Der überwiegende Teil der Landwirtschaft hängt jedoch noch von den ungewissen Regenfällen des Monsuns ab.
- Die Landwirtschaft ist mit einem spärlichen Bestand an veralteten Geräten ausgestattet. Wirtschaftsgebäude fehlen fast völlig.
- Nur ein Bruchteil des Viehdüngers gelangt auf die Felder. Der Kunstdüngerverbrauch betrug 1956/57 nur rd. 1,19 kg pro Hektar.
- Die Erträge der Feldfrüchte liegen trotz der arbeitsintensiven Produktion weit unter den Ergebnissen anderer Länder. Erntewettbewerbe haben jedoch bewiesen, daß auch unter indischen Verhältnissen ein Vielfaches der heutigen Durchschnittsproduktion erzielt werden kann.
- Der gewaltige Rinderbestand kann aus religiösen Vorurteilen nicht für die menschliche Fleischnahrung nutzbar gemacht werden. Ungeregelte Fortpflanzung und großer Futtermangel führen zu schlechter Qualität bei Milch- und Zugtieren.
- Wegen ungünstiger Organisation von Beschaffung und Absatz, Ausstattung mit veralteten Produktionsmitteln und Anwendung unrationaler Produktionsmethoden fristen Kleinindustrie und Handwerk zumeist ein kümmerliches Dasein. Ihre Verdrängung durch moderne Fabriken erscheint bei den indischen Faktorpreisrelationen jedoch in vielen Branchen nicht angebracht.

14. Der Absatz von landwirtschaftlichen Produkten ist in den Händen einer Händlerschicht, die sich der Unwissenheit und Kreditabhängigkeit der Bauern zur Erzielung möglichst hoher Gewinnspannen bedient. Höhere Qualität wird nicht durch Preisvorteile belohnt.
15. Über die Hälfte der Kredite wurden für Konsumzwecke aufgenommen. Trotz jahrzehntelanger staatlicher Bemühungen sind die Bauern in ihrer hohen Schuldenanfälligkeit immer noch auf den privaten Geldverleiher angewiesen, der sie unter Umgehung gesetzlicher Bestimmungen oft skrupellos ausbeutet.

Abschließend sei bemerkt, daß die wirtschaftliche Problematik des ländlichen Indiens wegen des ungünstigen und sich weiter verschlechternden Verhältnissen zwischen der Menschenzahl und der nutzbaren Bodenfläche nicht allein durch die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion gelöst werden kann. Bei einer gleichzeitigen Industrialisierung kommt jedoch dem Ausbau der Landwirtschaft eine erhöhte Bedeutung zu, weil hier die Kluft zwischen Produktionspotential und gegenwärtiger wirtschaftlicher Nutzung besonders weit ist. Es gibt wohl kaum einen wirtschaftszweig, in dem der kapitaleinsatz für Entwicklungszwecke höhere und schneller ausreifende Erträge bringen kann.

III FRÜHERE BEZUG AUF EINEN LÄNDLICHE WIRTSCHAFTS-
INITIATIVE

A Das indische Genossenschaftswesen

1. Entstehung und Ausbreitung

Obwohl die indische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung von alters her Formen der Zusammenarbeit kennt, die sich vor allem im Rahmen der Grossfamilie, aber auch in der traditionellen Dorfgemeinschaft entwickelten, ist die Entstehung des indischen Genossenschaftswesens in erster Linie auf die Initiative der Regierung zurückzuführen. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts ergaben die Untersuchungen einiger Regierungskommissionen, dass ein wachsender Anteil der bäuerlichen Bevölkerung immer tiefer in eine Verschuldung geriet, aus der es bei den herrschenden Zuständen des Kreditwesens keinen Ausweg mehr gab.¹⁾ Die Versorgung der Landbevölkerung mit billigem Kredit wurde demnach als unerlässliche Voraussetzung für die Verbesserung der Landwirtschaft empfunden. 1883 wurde der "Land Improvement Loans Act" erlassen, der Regierungsanleihen für Bodenmeliorationen vorsah. 1884 folgte der "Agriculturists' Loan Act", wonach der Staat Darlehen z.B. für den Ankauf von Vieh und Saatgut gewährte. Dieser staatliche Kredit bot mit seinen Zinssätzen von 3 bis 5 1/2 % sehr günstige Bedingungen im Verhältnis zu den Sätzen der Geldverleiher. Sein grösster Nachteil bestand in dem langwierigen und komplizierten Antragsverfahren, dem sich die meisten Landwirte kaum unterziehen konnten. Sir F. Nicholson schlug 1895 in einer Denkschrift für die Regierung der Provinz Madras die Bildung und Förderung von Kreditgenossenschaften als die wichtigste Massnahme zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme der Landbevölkerung vor.²⁾ 1904 wurde dann das indische Genossenschaftsgesetz erlassen, das sich formell weitgehend an die Bestimmungen des "English Friendly

1) "Report of the Indian Famine Commission, Part II, Measures of Protection and Prevention", London 1880, S. 130-132.

Societies Act" anlehnte. Das eigentliche Vorbild aber sah man in den ländlichen Kreditkassen Deutschlands, wie sie von Friedrich Wilhelm Raiffeisen ein halbes Jahrhundert früher begründet worden waren. Von ihm übernahm man das Prinzip der unbegrenzten Haftpflicht aller Genossen, aber auch solche Regeln wie die Ehrenamtlichkeit der Geschäftsführung, Beschränkung der Kreditgewährung auf Mitglieder, Zuführung von Gewinnen an eine unteilbare Rücklage und eine räumliche Begrenzung der Genossenschaft, die eine Kreditgewährung auf Grund der persönlichen Voraussetzungen des Schuldners an Stelle einer realen Sicherung zuliess.¹⁾

Eine Genossenschaft konnte gebildet werden, wenn sich mindestens 10 Genossen fanden, die in einem Dorf wohnten oder einer gemeinsamen Kaste bzw. Berufsgruppe angehörten. Das Gesetz erstreckte sich aber nur auf ländliche und städtische Kreditgenossenschaften und liess alle anderen Zielsetzungen der genossenschaftlichen Zusammenarbeit aus.²⁾ Ferner sah es weder Zentralverbände noch zentrale Banken für die Genossenschaften vor, die daher für die Aufbringung von Anleihemitteln im wesentlichen auf Einzahlungen ihrer eigenen Mitglieder angewiesen waren. Neben der Bereitstellung von Kredit durch Selbsthilfe sollte erreicht werden, dass die Landbevölkerung zur Sparsamkeit erzogen würde. Diese löbliche Absicht erwies sich bei der Armut und Unwissenheit der grossen Masse der Bevölkerung als unrealistisch. Acht Jahre nach Erlass des Gesetzes belief sich das gesamte Betriebskapital aller indischen Kreditgenossenschaften nur auf 7,5 Mill. Rs., was nur einem sehr geringen Bruchteil der landwirtschaftlichen Verschuldung entsprach.³⁾

1) Vgl. E.M. Hough: "The Cooperative Movement in India", Oxford University Press, 4. Aufl. 1959, S. 42

2) Über die verschiedenen Arten, Anwendungsmöglichkeiten und volkswirtschaftlichen Aufgaben der Genossenschaften siehe Otto Glass: "Genossenschaftskunde", Berlin 1949, S. 86-134. Die Eignung verschiedener wirtschaftlicher Bedürfnisse für die genossenschaftliche Organisationsform untersucht Georg Draheim: "Die Genossenschaft als Unternehmungstyp", 2. Aufl., Göttingen 1955, S. 62-66

3) V. Ramadas Pantulu: "Cooperation", in "Economic Problems of Modern India", herausgegeben von R.K. Mukerjee, London 1939, 1. Bd., S. 180

Das zweite Genossenschaftsgesetz von 1912 bezog deshalb Genossenschaftsbanken und Zentralverbände ein, die auf der Basis der beschränkten Haftpflicht gebildet werden konnten. Eine Besonderheit der indischen Gesetzgebung lag in dem grossen Einfluss, den sie der staatlichen Genossenschaftsbehörde (Registrar of Cooperative Societies) einräumte. Diese ist neben der Prüfung von Satzungen, Buchführung und Kasse auch zu Einblicken in die Geschäftsführung und zur Ernennung von Geschäftsführern befugt. Das Gesetz von 1912 wurde auf Absatz-, Verarbeitungs- und Konsumgenossenschaften ausgedehnt, aber diese spielten im Vergleich zu den Kreditgenossenschaften eine untergeordnete Rolle. Zur Entwicklung des indischen Genossenschaftswesens seien folgende Zahlen angeführt:¹⁾

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Zeitraum (Fünfjahres- durchschnitte)	Genossen- schaften insgesamt	davon landwirt- schaftliche	Mitglieder- zahl von (3)	Betriebs- kapital in tausend Rs.
1906 - 10	1.926	1.713	107.643	68
1915 - 20	28.477	25.873	902.930	1.518
1925 - 30	93.936	83.093	2.791.562	7.489
1935 - 40	119.960	101.507	3.437.873	10.467
1945 - 50	159.185	133.616	6.559.690	18.873
1950 - 55	194.832	160.933	9.032.812	33.031

Hinter diesen Zahlen, die eine stetige Aufwärtsentwicklung darstellen, verbirgt sich das wechselnde Schicksal, dem die indischen Genossenschaften in diesen bewegten Jahrzehnten ausgesetzt waren. Im ersten Weltkrieg und in den zwanziger Jahren erfolgte in der Tat ein grosser Aufschwung. Dann kam die Depression der dreissiger Jahre mit ihren Preiseinbrüchen für Agrarprodukte. Viele Bauern konnten ihre Schulden nicht zurückzahlen, und so fror ein grosser Teil des Betriebskapitals der Genossenschaften ein. 1934-35 wurde ein Drittel der landwirtschaftlichen Genossenschaften in Britisch-Indien (ohne die Fürstentümer) mit den Prädikaten "D" oder "E" beurteilt d.h. die Revision ergab grosse Unregelmässigkeiten und vielfach

1) Reserve Bank of India: "Statistical Statements Relating to the Cooperative Movement in India", Bombay 1957, S.120-121. Bei dem Betriebskapital ist zu beachten, dass die städtischen Genossenschaften über 50 % der Kreditsumme vergaben.

die Notwendigkeit einer Liquidation.¹⁾ Da die Satzungen der Genossenschaften überwiegend unbeschränkte Haftung vorsahen, gerieten die Mitglieder bei Liquidationen in grosse wirtschaftliche Schwierigkeiten, die dem Ansehen der Genossenschaftsbewegung erheblichen Schaden zufügten. Erst die steigenden landwirtschaftlichen Preise des zweiten Weltkrieges ermöglichten eine Normalisierung der Rückzahlung und damit eine Gesundung der Kreditgenossenschaften. Die Rationierung und die Bewirtschaftungsmassnahmen der Kriegszeit führten erstmals zu einem Aufschwung der Konsumgenossenschaften. Seit der Unabhängigkeit hat der Staat dem Genossenschaftswesen sein Interesse und seine Hilfe verstärkt zugewandt. Im nächsten Abschnitt sollen die Schwierigkeiten erörtert werden, die noch beseitigt werden müssen, bevor die indischen Genossenschaften auch nur annähernd eine solche Bedeutung für die Landwirtschaft gewinnen können, wie dies etwa in Deutschland der Fall ist.²⁾

2. Mängel und Reformen

Seit ihrer Gründung im Jahre 1935 hat die Reserve Bank of India besonderen Anteil an der Entwicklung des Agrarkreditwesens genommen. 1951-52 führte ein Ausschuss der Reserve Bank den All-India Rural Credit Survey durch, der sich u.a. eingehend mit dem Genossenschaftswesen beschäftigte. Der Rural Credit Survey sah das Versagen des genossenschaftlichen Agrarkredits in einer dreifachen Unzulänglichkeit: "Grosse Teile des Landes sind bisher nicht erfasst worden. Selbst in denjenigen Gebieten, wo das Genossenschaftswesen verbreitet ist, bleiben weite Kreise der landwirtschaftlichen Bevölkerung von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Und selbst bei ausschliesslicher Betrachtung der Genossenschaftsmitglieder wird der grössere Teil ihrer Krediterfordernisse von anderen Ein-

1) Statutory Report of the Reserve Bank of India, Bombay 1937, S. 138.

2) S.L. Gabriel spricht von einer "Monopolisierung" der Landwirtschaft durch die Genossenschaften. Vgl. seinen Vortrag "Wandlungen im Genossenschaftswesen", Kassel 1953, S. 6 ff.

richtungen als den Genossenschaften befriedigt."¹⁾ In der umfangreichen Literatur über Indiens Genossenschaften werden dafür eine ganze Reihe von Gründen angeführt, die sich teilweise widersprechen. E.M. Hough zählt im einzelnen auf: eine allzu einseitige Betonung des Kreditwesens, die allerdings in jüngster Zeit aufgegeben wurde; eine nicht genügend enge Verbindung der Krediterteilung mit der Förderung des Sparsinns und anderer Eigenschaften eines Genossenschafters; übermässige Bindung von Mitteln in Form von langfristigen Krediten; das Problem der nicht termingemäss zurückgezahlten Anleihen; schliesslich die häufig mangelhafte Geschäftsführung sowie die verständnislose Einstellung und Handlungsweise mancher Zentralverbände.²⁾

Im Verlaufe der Diskussion über die Mängel des indischen Genossenschaftswesens ist die Zweckmässigkeit des Prinzips der unbeschränkten Haftung, das nach dem Vorbild Raiffeisens für die landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaften übernommen worden war, angezweifelt worden.³⁾ Angesichts der niedrigen Rückzahlungsmoral, die in vielen Gegenden Indiens auch bei günstigen Ernteergebnissen vorherrscht, wirkt sich die unbeschränkte Haftpflicht manchmal als eine Belastung der sparsamen und solventen Genossen zu Gunsten der unzuverlässigen Elemente aus, die wegen ihrer Überzahl von den anderen Mitgliedern kaum zu grösseren Anstrengungen veranlasst werden können. Auf diese Weise werden häufig wirtschaftlich besser gestellte Landwirte von einem Beitritt zur Genossenschaft abgehalten.⁴⁾ Auch der Grundsatz, für jedes Dorf eine eigene Genossenschaft zu bilden, erscheint unter indischen Verhältnissen nicht immer angebracht. Oft finden sich nicht in jedem Dorf Mitglieder, die in der Lage sind, die Geschäftsführung zu übernehmen, während die Genossenschaft

1) All India Rural Credit Survey, Bd. II, Bombay 1954, S. 245.

2) Vgl. E.M. Hough, a.a.O., S. 336.

3) Vgl. Government of Bombay: "Report of the Agricultural Credit Organisation Committee", Bombay 1947, S. 16-17.

4) Zur Problematik der Haftpflicht vgl. Rudolf Pohle: "Genossenschaften ohne Haftpflicht", in "Aktuelle Probleme des Genossenschaftswesens", Tagung des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der Universität Wien, Göttingen 1957, S. 11 ff.

finanziell zu schwach ist, um eine hauptamtliche Kraft einzustellen. Allerdings geht bei der Bildung von Grossgenossenschaften, die mehrere Dörfer umfassen, die Überschaubarkeit der Verhältnisse weitgehend verloren.¹⁾ Diese Denkrichtung, die eine vergrösserte Leistungsfähigkeit durch eine Aufgabegenossenschaftlicher Prinzipien erreichen will, steht im Gegensatz zu der Auffassung des berühmten englischen Genossenschaftlers Sir Horace Plunkett. Dieser sah mit Recht eine Schwäche der indischen Genossenschaften darin, dass sie ein Geschöpf von staatlichen Massnahmen sind, so dass man mit grösserer Berechtigung von einer Genossenschaftspolitik als von einer Genossenschaftsbewegung sprechen könne.²⁾ Plunkett gibt aber selbst zu, dass eine Erziehungsarbeit von einer oder von mehreren Generationen erforderlich ist, ehe das indische Genossenschaftswesen zu einer spontanen und im Lande selbst verwurzelten Bewegung werden kann.

Bis dieses Ziel erreicht ist, lässt sich eine Anteilnahme des Staates schon aus dem Grunde nicht vermeiden, weil die Genossenschaften in einem Konkurrenzkampf mit privaten Handels- und Kreditinteressen stehen. Die Geldverleiher und Händler in den Dörfern verdanken ihre starke Stellung dem Anschluss an das Grossbankensystem der Städte, von dem sie jederzeit über ihre Kleinstadtbanken genügend liquide Mittel erhalten können. Die Genossenschaften haben normalerweise kaum Aussichten, Kredite bei den Geschäftsbanken aufzunehmen, und die Mittel, die sie von ihren Mitgliedern und anderen ländlichen Einlegern aufbringen können, reichen bei weitem nicht für die Bedürfnisse an Agrarkrediten aus. Deshalb beklagt der Rural Credit Survey die Tatsache, dass eine Kreditgenossenschaft "...von der Regierung kaum mehr als Verwaltung, Beaufsichtigung und Beratung erwarten kann; in Bezug auf Finanzmittel muss sie sich weitgehend auf die zentralen Genossenschaftsbanken verlassen, die ihrerseits

-
- 1) Vgl. H.J. Seraphim: "Über einige wirtschaftliche und soziologische Probleme der Grossgenossenschaft", in "Aktuelle Probleme des Genossenschaftswesens", a.a.O., S. 55- 72.
 - 2) Vgl. die "Introduction to the First Edition" by Sir Horace Plunkett zu dem Buch von E.M. Hough, a.a.O.,

als Föderation der Genossenschaften deren finanzielle Schwäche und Machtlosigkeit widerspiegeln.¹⁾ Die Genossenschaftsbanken erhielten nur in begrenztem Umfang Kredite vom privaten Banksystem. Diese Unterlegenheit im Konkurrenzkampf mit privaten Interessen wurde allerdings durch das Verhalten einiger Genossenschaftsbanken verschlimmert, die in grossem Umfang Kredite an Händler und Geldverleiher vergaben.²⁾ Diese Krediterteilung war vergleichsweise risikolos und rentabel, führte aber zu einer Vernachlässigung der eigentlichen Aufgabe einer Refinanzierung von dörflichen Kreditgenossenschaften. Das war nicht zuletzt dadurch bedingt, dass in den Geschäftsleitungen der Genossenschaftsbanken vielfach Männer mit städtischer Erziehung und Einstellung dominierten, denen die Probleme der Landbevölkerung nicht sehr geläufig sind oder wenig am Herzen liegen. Genossenschaftsbanken und Kreditgenossenschaften sind immer mehr von den personellen Voraussetzungen als Grundlage für die Vergabe von Kredit abgekommen und zur stärkeren Berücksichtigung von realen Sicherheiten, insbesondere hypothekarische, übergegangen. Damit schlossen sie die breite Schicht der Pachtbauern weitgehend aus, deren wirtschaftliche Notlage das Hauptproblem des Agrarkredits darstellt. Die Wahl von Charakter und wirtschaftlichen Anstrengungen des Schuldners als Kriterien der Kreditvergabe verlangt eine wesentlich grössere Überwachung und Aufmerksamkeit seitens der Geschäftsführung, als wenn die Anleihen hypothekarisch gesichert sind. Eine begrenzte Zahl von grösseren Bauern kam auf diese Weise in den Genuss der günstigen Genossenschaftsanleihen, während die grosse Masse der Pächter und kleinen Bauern fast ausschliesslich auf den Geldverleiher angewiesen blieb. Dieser bietet meist den zusätzlichen Vorteil, dass er zugleich den Absatz der Produkte seiner Schuldner vornimmt. Er bekommt seinen Kredit automatisch zurück, indem er die Schuldsumme von den Verkaufserlösen seines Schuldners abzieht.

1) Rural Credit Survey, a.a.O., Bd. II, S. 258

2) Report of the Agricultural Credit Organisation Committee, a.a.O., S. 25 ff.

Wollen die Genossenschaften in einen ernsthaften Wettbewerb mit den privaten "Händlerbankiers" treten, so müssen sie ebenfalls die Absatzfunktion übernehmen, damit ihre Mitglieder auch hier nicht in Abhängigkeit zu den Händlern geraten.¹⁾ Gleichzeitig wäre dadurch der Anteil der nicht zurückgezahlten Kredite - ein grosses Problem für viele Genossenschaften - wirksam zu senken.

Einige dieser Erkenntnisse sind bereits in das Reformprogramm der Regierung aufgenommen worden, während andere Massnahmen noch umstritten sind. Im 2. Fünfjahresplan sind folgende bemerkenswerte Ziele aufgestellt worden: (1) Die Bildung von Grossgenossenschaften mit einer Mitgliedschaft von 500 Genossen und einem Eigenkapital von mindestens 15.000 Rs. An dem Kapital dieser wirtschaftlich lebensfähigen Genossenschaften, für die die Rechtsform der beschränkten Haftpflicht vorgesehen ist, kann sich auch der Staat beteiligen. (2) Die ländlichen Kreditgenossenschaften werden an Absatzgenossenschaften angeschlossen, die jeweils das Einzugsgebiet eines kleineren Marktplatzes umfassen. Die Kreditgenossenschaften sammeln die Produkte ihrer Mitglieder für den Verkauf durch die Absatzgenossenschaft, von der sie gleichzeitig die Produktionsmittel für ihre Mitglieder beziehen. (3) Die Kreditgenossenschaften verteilen Kredite auf Grund der Anbaupläne und Ernteaussichten der Landwirte, die sich verpflichten, ihre Erzeugnisse über die Absatzgenossenschaft abzusetzen. (4) Absatzgenossenschaften und Grossgenossenschaften bauen eigene Lager für Agrarprodukte. Die staatlichen Warehousing Corporations errichten Lagerhäuser, die der genossenschaftlichen Absatzorganisation dienen, in wichtigen Marktzentren. (5) Die Reserve Bank of India stellt Finanzmittel für die Ausweitung des genossenschaftlichen Kredits bereit.²⁾

1) Vgl. Otto Glass, a.a.O., S. 108-109

2) All - India Cooperative Union; "Fact Book on Indian Cooperatives", New Delhi 1958, S. 5-6

Nicht alle dieser Massnahmen sind unumstritten; vor allem die Bildung von Genossenschaften, deren Mitglieder in mehreren Dörfern leben, wurde im Sommer 1959 von einem Genossenschaftsseminar angegriffen, an dem führende Persönlichkeiten der indischen Genossenschaftsbewegung sowie Vertreter der Regierung und der Wissenschaft teilnahmen. Das Seminar lehnte es ab, die Grösse einer Genossenschaft allein auf Grund von wirtschaftlichen und verwaltungsmässigen Erwägungen zu bestimmen. "Wenn vom menschlichen Standpunkt der Umfang einer Genossenschaft so gross wird, dass der Einzelne nicht mehr in der Lage ist, seine Initiative zu entfalten, oder seine Genossen zu kennen und ihnen zu vertrauen, dann ist die Genossenschaft ihrer wahren sozialen und psychologischen Bedeutung beraubt, die selbst der grösste wirtschaftliche Erfolg nicht ersetzen kann. ¹⁾ Das Dorf mit seinem Gemeinschaftssinn bietet die besten Voraussetzungen für die genossenschaftliche Zusammenarbeit, und die Ausweitung der Mitgliederzahl solle dadurch erreicht werden, dass ein grösserer Anteil der Landwirte als bisher für die Genossenschaften gewonnen wird. Das Seminar sprach sich allgemein für eine stärkere Berücksichtigung der Aufklärung und Schulung von Mitgliedern aus, damit das Genossenschaftswesen aus der Vormundschaft der Genossenschaftsbehörde entlassen werden kann.

3. Bedingungen für den Erfolg

Bisher haben wir für das Versagen des indischen Genossenschaftswesens solche Gründe angeführt, die entweder in Mängeln der Genossenschaftsbewegung, in dem Druck privater Konkurrenten oder in Fehlern der staatlichen Kreditpolitik bestanden. Die Problematik der Genossenschaften in einem unterentwickelten Land muss jedoch in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden, wie es in einem Beitrag der Vereinten Nationen vom Jahre 1952 geschah: " ... in diesen

1) Das Ergebnis dieses Seminars wurde in einer Broschüre der Indian Cooperative Union veröffentlicht: "Seminar on Cooperation", New Delhi 1959. Vgl. insbesondere S. 42-43.

Ländern kann das Kreditproblem nicht allein durch eine Reform des Kreditmechanismus gelöst werden, und die Bereitstellung von günstigen Krediten an Kleinbauern mit Hilfe des Genossenschaftsprinzips kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie im Rahmen eines umfassenden Programms der Umgestaltung der Landwirtschaft erfolgt."¹⁾ Kapitel I der vorliegenden Arbeit bringt eine Darstellung der wichtigsten Probleme einer rückständigen Landwirtschaft. Der Erfolg der Genossenschaftsbewegung wird durch jedes dieser Probleme beeinträchtigt. Solange die Landbevölkerung überwiegend des Lesens unkundig ist, können skrupellose Elemente die Genossenschaften missbrauchen. In Indien hat der Kastengeist schon manche Genossenschaft zerstört. Die Unterbeschäftigung der Bauern, verbunden mit ihren archaischen Produktionsmethoden, führt zu einem niedrigen Stand von Produktivität und Einkommen. Wenn die Landbevölkerung dann noch von Verpächtern ausgebeutet wird, kann sie oft nicht einmal einen sehr geringen Geschäftsanteil aufbringen und ist nicht in der Lage, Kredite pünktlich zurückzuzahlen. So wichtig und wertvoll für den Bauern die Schaffung von günstigen Verhältnissen bei der Kreditgewährung, dem Absatz und der Verarbeitung seiner Produkte ist, ohne die Erhöhung seiner Produktivität, kann sich seine Lage nicht entscheidend bessern. Die am Ende des 19. Jahrhunderts in Regierungskreisen vorherrschende Meinung, das Agrarproblem sei durch das staatlich geförderte Genossenschaftswesen zu lösen, hat sich als irrig, zumindest unzulänglich, erwiesen. Im Rahmen eines umfassenden Entwicklungsprogramms für die Landbevölkerung kommt den Genossenschaften dagegen eine grosse Bedeutung zu, wie später zu zeigen sein wird.

1) International Conference on Agricultural and Cooperative Credit, "Selected Readings in Agricultural Credit", herausgegeben von Irving F. Davis, University of California, Berkeley 1952, S. 74.

B Staatliche Förderung der Landwirtschaft

1. Landwirtschaftliche Forschung und Beratung

Obwohl die Genossenschaftsgesetzgebung als die wichtigste Methode zur Verbesserung der Wirtschaftslage der Landbevölkerung angesehen wurde, erhoben sich immer wieder Stimmen, die eine unmittelbare Förderung der landwirtschaftlichen Produktion seitens der Regierung verlangten. Abgesehen von einigen Provinzialregierungen, die sporadische und überwiegend erfolglose Versuche zur Einführung ausländischer Werkzeuge und Pflanzensorten unternahmen, wiesen die Untersuchungskommissionen nach den grossen Hungersnöten von 1866, 1878, 1898 und 1901 immer wieder auf die Notwendigkeit einer positiven Agrarpolitik hin, damit die Nahrungsmittelproduktion auf ein höheres Niveau angehoben würde. Englische Baumwollhändler, die mit der Qualität der indischen Rohstoffe unzufrieden waren, gaben 1871 den Anstoss zur Bildung eines "Department of Revenue, Agriculture and Commerce" bei der Regierung Britisch-Indiens. Über die Arbeit dieser Behörde, die sich im wesentlichen auf die Vorbereitung für die Aufstellung von landwirtschaftlichen Statistiken beschränkte, und die bereits 1879 aufgelöst wurde, fällt die Royal Commission von 1928 das summarische Urteil: "Man kann nicht behaupten, dass diese Behörde während ihrer Lebensdauer einen wirksamen Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft ausgeübt hat."¹⁾ Die "Famine Commission" von 1880 schlug neben der Einführung einer Landwirtschaftsbehörde bei der Zentralregierung die Einrichtung von Landwirtschaftsabteilungen bei den Provinzialregierungen mit einem Beamtenstab vor, der bis zur Landbevölkerung hinabreichen sollte. 1889 kam der Agrikulturchemiker Dr. J. A. Voelcker nach Indien, dessen Vorschläge zur Verbesserung der indischen Landwirtschaft²⁾ bis in die Gegenwart hinein die Landwirtschaftspolitik der indischen Regierung beeinflusst haben. Nach seiner Ansicht nahm die Fruchtbarkeit der indischen Böden vor allem wegen mangelnder Düngung ab.³⁾

1) "Report of the Royal Commission on Agriculture in India", Bombay 1928, S. 15.

2) J. A. Voelcker: "Report on the Improvement of Indian Agriculture", Kalkutta 1893.

3) J. A. Voelcker; a. a. O., S. 39

Um den Rinderdung als Brennstoff zu ersetzen und die klimatischen Verhältnisse zu verbessern, schlug er großzügig Aufforstungsmaßnahmen und die Entwicklung von Baumkulturen vor.¹⁾

Auf Voelckers Initiative geht der Anfang der landwirtschaftlichen Forschung in Indien zurück. Wir haben in Kapitel I die Aufteilung des technischen Fortschritts in Grundlagenforschung, angewandte Wissenschaft und Einführung von Neuerungen behandelt und auf die Bedeutung einer bodenständigen angewandten Forschung gerade für die Landwirtschaft der tropischen Gebiete hingewiesen. Diese Erkenntnis ist in Indien in steigendem Ausmaß verwirklicht worden. 1903 gründete der besonders aktive Vizekönig Lord Curzon in Pusa das "Central Agricultural Research Institute", eine Versuchsfarm und eine Landwirtschaftshochschule. Das Forschungsinstitut der Zentralregierung sollte die Forschungsarbeiten der Provinzinstitute koordinieren und ihre Ergebnisse überprüfen. Die Erfahrung zeigte, daß sich die Provinzinstitute für Landwirtschaftsforschung bei der großen Mannigfaltigkeit der natürlichen Bedingungen viel besser auf die praktischen Bedürfnisse der jeweiligen Region einstellen konnten als das Zentralinstitut. In den Jahrzehnten nach 1903 entstanden über das ganze Land verteilt Institute für Ackerbau, Viehzucht und Fischerei. Die Spezialinstitute für den Anbau der Exportrohstoffe wie Jute und Baumwolle arbeiteten besonders erfolgreich, weil sie von den "Commodity Committees" großzügiger finanziert wurden, als es bei den staatlichen Anstalten der Fall war. Der zum Teil hervorragenden Einzelarbeit in den verschiedenen Instituten fehlte jedoch die Koordinierung und vielfach auch die Orientierung an den dringendsten Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Praxis. Auf Vorschlag der Royal Commission von 1928 wurde deshalb der "Imperial Council of Agricultural Research" geschaffen, "... um die landwirtschaftliche Forschung in ganz Indien zu fördern, anzuleiten und zu koordinieren ...".²⁾ Der Forschungsrat führt außer statistischen Kontrollen von landwirtschaftlichen Experimenten keine eigenen

1) J.A. Voelcker, a.a.O., S. 29-33

2) Royal Commission on Agriculture, a.a.O., S. 66

Untersuchungen durch, sondern vergibt Forschungsaufträge an Universitäten und Landwirtschaftsabteilungen der Provinzen. Daß die Aufgabe der Koordinierung bis heute nicht ganz zufriedenstellend erfüllt wird, geht aus einem kürzlichen Bericht amerikanischer Fachleute hervor, die eine umfassende Planung der Forschungsarbeiten auf den einzelnen Gebieten angeregt haben.¹⁾ Trotzdem besitzt Indien bei weitem den ausgedehntesten und leistungsfähigsten Apparat für die landwirtschaftliche Forschung, den irgendein unterentwickeltes Land aufzuweisen hat. Die Arbeiten von indischen Wissenschaftlern sind in der Fachwelt sehr angesehen und können sich durchaus mit der Forschung in westlichen Ländern messen. Der eigentliche Engpaß besteht bei der praktischen Anwendung der Forschungsergebnisse; deshalb empfahl John Russell schon 1937 "... eine bessere Ausnützung des vorhandenen Wissens statt der Anhäufung von weiterem Wissen, mehr Arbeit auf den Feldern der Bauern statt im Laboratorium".²⁾

Auf diesem Gebiet lagen die größten Versäumnisse der Kolonialherrschaft. Vor 1905 wurde jegliche Entwicklungsarbeit in den Landwirtschaftsabteilungen der Provinzialregierungen praktisch verhindert durch die Auflage der Zentralregierung, zuerst eine umfangreiche Datensammlung über den Stand der Landwirtschaft vorzunehmen, und dann auf Grund der Analyse dieser Daten einen Plan aufzustellen.³⁾ Erst unter Lord Curzon wurden die Provinzen in Kreise (circles) aufgeteilt, in denen ein Deputy Director of Agriculture mit seinem Stab Versuchsfelder einrichten, Saatgut und Geräte verteilen sowie eine Aufklärung der Bevölkerung über moderne Produktionsmethoden betreiben sollte. Diese Bemühungen erreichten jedoch nur einen sehr geringen

1) "Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it", a.a.O., S. 104

2) John Russell: "Report on the Work of the Imperial Council of Agricultural Research in Applying Science to Crop Production", Delhi 1937, S. 215

3) Vgl. Royal Commission on Agriculture, a.a.O., S. 20

Teil der Bevölkerung, weil die Geldmittel äußerst knapp bemessen waren. Eine Vorstellung davon vermittelt der jährliche Zuschuß von 2 Mill. Rs., den die Zentralregierung ab 1905 für Landwirtschaftsforschung, Versuche, Demonstrationen und Fachausbildung an die Provinzen vergab. Da die Provinzen mit ihren eigenen Mitteln auch sehr sparsam haushalten mußten, konnten die Landwirtschaftsabteilungen nur mit einer völlig unzulänglichen Personalbesetzung aufgebaut werden. Nur die fortschrittlichsten Großbauern machten sich die Hilfe der Landwirtschaftsbehörde in Form von verbessertem Saatgut und technischen Informationen zunutze, während die Masse der Bauern unbeeinflusst blieb. Ein Beamter aus den United Provinces schrieb 1932: "Der angeborene Konservatismus, das Fehlen von Personal für Demonstrationen und die Knappheit der Finanzmittel sind die Hauptfaktoren, die eine Verbesserung behindern."¹⁾ Hinzu kam die verwirrende Vielzahl von Behörden, die sich neben der Landwirtschaftsabteilung mit der Entwicklung der Landbevölkerung befaßten, wie zum Beispiel die Abteilungen für Forstwesen, Tiermedizin, Öffentliches Gesundheitswesen, Erziehung, Genossenschaften, Selbstverwaltung und Fürsorge. Jede arbeitete auf ihrem eigenen Gebiet ohne Abstimmung auf die Tätigkeit der anderen Behörden. Keine verfügte über einen Stab, der umfangreich genug war, um auch nur einen Bruchteil der Dörfer zu erfassen. Die große Masse der Landbevölkerung wußte entweder überhaupt nichts von ihrer Existenz, oder verstand nicht, an wen sie sich mit welchem Problem wenden sollte. Eine Verbesserung trat 1937 ein, als auf Grund des neuen "Government of India Act" die Kongreßpartei in den meisten Provinzen die Regierung bildete. Die Führer der Freiheitsbewegung wandten sich mit großem Eifer der Entwicklung der Landbevölkerung zu.²⁾ Neben einer umfangreichen Arbeit zur Vorbereitung von Bodenreformen, gesetzlichen Verminderung der bäuerlichen Verschuldung und Förderung

1) M.B. Ahmad: "The Problem of Rural Uplift in India", Lucknow 1932, S. 91

2) Vgl. M.B. Nanavati and J.J. Anjaria: "The Indian Rural Problem" 3. Aufl., Bombay 1947, S. 95

der Massenbildung richteten sie "Rural Reconstruction Departments" ein, die alle anderen Abteilungen in ihrer Arbeit für die Landbevölkerung koordinieren sollten. Ehe diese Ansätze nachhaltige Erfolge aufweisen konnten, brach der Krieg aus. Die Kongreßführer samt ihren Programmen schieden aus den Provinzialregierungen aus, weil sie die Kriegführung ihrer Kolonialherren nicht unterstützen wollten.

2. Grow More Food. (G.M.F.)

Die Wechselfälle des zweiten Weltkrieges erlaubten es der Regierung Britisch-Indiens jedoch nicht, der Landwirtschaftspolitik weiterhin eine geringe Aufmerksamkeit zu widmen. Durch die erfolgreichen Invasionen der Japaner wurde Indien von seinen Reislieferanten Birma und Indochina abgeschnitten. Die Bemühungen der indischen Zentralregierung, kurzfristig die Produktion von Nahrungsmitteln auf das Niveau des Inlandsbedarfs anzuheben, wurden unter dem Schlagwort "Grow More Food Campaign" bekannt, das vielleicht am treffendsten mit dem von der deutschen Kriegswirtschaft geprägten Begriff "Ernährungsschlacht" übersetzt wird. Auch nach dem Krieg herrschte noch Lebensmittelknappheit, sodass die Regierung das Programm beibehielt. Das Ziel einer vollständigen Deckung des Bedarfs an Grundnahrungsmitteln durch die Inlandsproduktion wurde nur in sehr guten Monsunjahren erreicht, noch heute importiert Indien Weizen und Reis aus den landwirtschaftlichen Überschüssen der USA. Insofern ist das Programm hinsichtlich seiner Zielsetzung gescheitert, seinen Beitrag zur Produktionssteigerung kann man wegen der grossen klimabedingten Ernteschwankungen nicht exakt bestimmen. ¹⁾

Das G.M.F.-Programm bestand in staatlichen Anleihen und Zuschüssen für: (a) den Bau von Brunnen, Teichen, Kanälen, kleineren Dämmen, Terrassen usw. (b) die Beschaffung von Kunstdünger, Kompost und verbesserten Saaten; (c) und für den Schutz von Pflanzen gegen Schädlinge und Krankheiten. Während des Krieges wurde eine Vergrösserung der Anbaufläche von Nahrungsgetreide auf Kosten der Fläche für industrielle Rohstoffe angestrebt. Später wurde auch die Produktion von Baumwolle und Jute gefördert, und die Anbaufläche durch Neulandgewinnung vergrössert. Obwohl der Personalbestand der

1) Seit 1947 wurden Produktionsziele aufgestellt. Statt einer Steigerung von 4,48 Mill. Tonnen wurden bis 1950/51 nur 3,4 Mill. Tonnen erreicht. Vgl. "Report of the Grow More Food Enquiry Committee", New Delhi 1951, S. 14

Landwirtschaftsbehörden sehr schnell ausgeweitet wurde - was keineswegs zu einer Verbesserung der Qualität dieser Dienststellen beitrug -, konnten 1943-49 statt der im Budget veranschlagten 156,8 Mill. Rs. nur Zuschüsse in Höhe von 93,3, Mill. Rs. vergeben werden.¹⁾ 286 Mill. Rs. waren als Anleihen vorgesehen, über die tatsächliche Kreditvergabe liegen jedoch keine Zahlen vor. Das Landwirtschaftsministerium der Union vertrat 1952 die Ansicht, das G.M.F.-Programm habe in Gebieten mit besonders günstigen Voraussetzungen für die Landwirtschaft erhebliche Erfolge aufzuweisen, während im übrigen Land kaum Auswirkungen feststellbar wären.²⁾ Als Gründe für den weitgehenden Misserfolg nannte das Unionsministerium die unzulängliche Organisation der Landwirtschaftsbehörden, eine zu weite Verteilung der begrenzten Mittel über das ganze Land an Stelle einer Konzentration auf Landstriche mit günstigen Voraussetzungen, sowie die unbefriedigende Ausführung des Programms durch die Regierungen der Teilstaaten, die nicht immer von der Notwendigkeit und der Dringlichkeit der Massnahmen überzeugt waren. Demgegenüber führt der oben zitierte Untersuchungsausschuss drei Gründe an, die m.E. den Sachverhalt besser darstellen:³⁾ Das G.M.F.-Programm war ein weiterer Versuch, die Rückständigkeit der Landwirtschaft mit einer Reihe von Einzelmassnahmen zu beheben. Es war nur als vorübergehendes Programm zur Erreichung bestimmter Produktionsziele gedacht, und wurde dementsprechend mit einer improvisierten Organisation durchgeführt. Schliesslich wurden keine Anstalten getroffen, die Masse der Bauern von der Notwendigkeit und der Richtigkeit des Programms zu überzeugen.

3. Schlussfolgerungen

Wie auf vielen anderen Gebieten kann man der britischen Colonialregierung nicht vorwerfen, dass die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion vernachlässigt

1) "How More Food Enquiry Committee", a.a.O., S. 12

2) Ministry of Food and Agriculture: "Towards Land Transformation Policy", New Delhi 1952,

3) "How More Food Enquiry Committee", a.a.O., S. 49-50

habe. Durch ihre Untersuchungskommissionen leistete sie eine wertvolle Vorbereitungsarbeit, deren Ermittlungen und Analysen sehr zur Erkenntnis der Probleme beitrugen. Ferner entstand in dieser Zeit eine Reihe von hervorragenden landwirtschaftlichen Forschungsinstituten und Versuchsfarmen, deren Arbeit allerdings zu wenig auf die Bedürfnisse der indischen Praxis abgestellt wurde. Alle diese Beiträge konnten jedoch nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage auf dem Lande führen, solange sie nicht in den Alltag der indischen Bauern hineingetragen wurden. Hierzu erwies sich die Fremdherrschaft als unfähig, nicht zuletzt deshalb, weil sie sich mit der verarmten, unwissenden und rückständigen Landbevölkerung innerlich nicht identifizieren konnte. Eine Reihe von Behörden verfolgte jeweils ihr eigenes Programm, aber sie vermochten die grundlegenden Probleme der wirtschaftlichen Rückständigkeit nur am Rande zu berühren. Gegen Ausklang der britischen Zeit fasste die Royal Commission die Notwendigkeit einer neuen Entwicklungsmethode in den Worten zusammen: "Wenn die jahrhundertalte Trägheit überwunden werden soll, müssen alle verfügbaren Mittel des Staates zur Lösung des Problems der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden. Erforderlich ist eine organisierte und anhaltende Anstrengung aller Behörden, deren Tätigkeit die Lebenshaltung und die Umwelt der ländlichen Bevölkerung berührt".¹⁾ Wir möchten hinzufügen, dass es ausser dem darauf ankommt, die Bevölkerung von der Möglichkeit des Fortschrittes zu überzeugen und ihre latenten Kräfte für die Selbsthilfe zu mobilisieren. Eine solche Zusammenarbeit zwischen Staat und Bevölkerung setzte die Erlangung der Unabhängigkeit voraus. Vorher blieb es einigen humanitären Persönlichkeiten überlassen, die schlummernden Kräfte der Bevölkerung in einigen wenigen Dörfern zu wecken und dadurch den Weg für die Entwicklungspolitik des freien Indiens zu weisen.

1) "Royal Commission on Agriculture", a.a.O., S. 673

C Dorffentwicklung in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg

Noch bevor die Regierung zu der Erkenntnis gelangte, dass ihre sporadischen und auf mehrere Behörden zusammenhanglos aufgeteilten Entwicklungsarbeiten der grossen Aufgabe nicht gewachsen waren, unternahmen einige humanitäre Organisationen und Einzelpersonlichkeiten den Versuch, zusammen mit der Landbevölkerung deren Los zu verbessern. Wir wollen drei Beispiele herausgreifen, die im Hinblick auf das spätere Dorffentwicklungsprogramm besonders lehrreich erscheinen.

1. Rabindranath Tagore in Sriniketan

Der grosse indische Dichter und Nobelpreisträger Rabindranath Tagore hat einmal die Dörfer mit den Frauen verglichen, die an den Wiegen der Völker stehen und mit ihrer Naturverbundenheit den Quellen des Lebens näherkommen. Fern von der Grossstadt Kalkutta begründete er Santiniketan, das aus einem kleinen Pensionat zu einer weltberühmten Bildungsstätte für Wissenschaft und Kunst heranwuchs. Die Armut und Freudlosigkeit im Leben der Landbevölkerung bewegten ihn 1922 zur Eröffnung eines "Institute of Rural Reconstruction", das u.a. folgende Aufgaben erfüllen sollte: ¹⁾

- (1) "Praktische Probleme der Landbevölkerung theoretisch erfassen und in der Versuchsfarm einer Lösung zuführen;
- (2) die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse der Dorffbevölkerung übermitteln, um ihre Hygiene und Gesundheit zu verbessern, sie wirksamere Methoden in Ackerbau und Viehzucht zu lehren, ihre handwerkliche und kunstgewerbliche Tätigkeit anzuregen, ihnen bei dem Verkauf ihrer Produkte und der Deckung ihres Bedarfs zu helfen und so ihre Kreditwürdigkeit und ihren Lebensstandard zu heben;

1) Vgl. Prem Chand Lal: "Reconstruction and Education in Rural India", London 1932, S. 61

- (3) Lehrlinge in allen Zweigen der Landwirtschaft und der ländlichen Gewerbe ausbilden;
- (4) die Freundschaft und das Vertrauen der Dorfbewölkerung gewinnen und ihnen dabei helfen, ihre dringendsten Probleme zu lösen;
- 5) das Gefühl für Gemeinschaft und Verantwortung durch ein grundlegendes Erziehungsprogramm wecken, das sich die Erfahrungen und Prinzipien der Pfadfinderbewegung zunutze macht."

Ungefähr 80 Dörfer werden von dem Institut in Sriniketan betreut. Davon gehören 17 zu einem intensiven Entwicklungsprojekt. Als 1952 ein Vertreter der UNESCO Sriniketan besuchte, lebten 11 Mitarbeiter in diesen Dörfern; jeder war für durchschnittlich 600 Menschen zuständig. In dem Bericht des UNESCO-Vertreters werden die Ergebnisse in den intensiv bearbeiteten Dörfern sehr positiv beurteilt.¹⁾ Durch Ausrottung von Malaria und anderen Krankheiten war die Arbeitsfähigkeit der Bevölkerung gestiegen. Die Viehzucht war verbessert worden, und die Ackerbauerträge hatten zugenommen. Die Genossenschaften arbeiteten erfolgreich, was nicht zuletzt durch den erfreulich hohen Bildungsstand der Bevölkerung erklärlich ist. Vor allen Dingen war es gelungen, die Bauern von den Möglichkeiten der Selbsthilfe zu überzeugen, indem ihnen grundsätzlich nur Beistand geleistet wurde, wenn sie eigene Anstrengungen unternahmen. In den weniger intensiv entwickelten Dörfern waren die Auswirkungen sehr viel geringer. Der o.a. Berichterstatter sah eine Schwäche darin, dass neben sieben Spezialisten und einem Direktor im Institut nur 11 Dorfberater zur Verfügung stehen. So kann nur eine recht kleine Zahl von Dörfern wirksam erfasst werden. Er bezeichnete das Programm von Sriniketan als zweckdienlich, "... aber es zeigt auch, wie viel Energie, Zeit und Geld notwendig sind, um überhaupt Erfolge aufzuweisen, und wie wenige

¹⁾ J.D.M.Versluys (UNESCO): "Village Development Schemes in Ceylon and India", New Delhi 1952, S. 13 - 17

Dörfer von einem verhältnismäßig großen Stab erfaßt werden können."¹⁾

2. Der YMCA²⁾ in Martandam

Etwa um die gleiche Zeit wie Sriniketan in Bengalen begann ein weiteres erfolgreiches Entwicklungsprojekt im südlichsten Teil des indischen Subkontinents. Träger des Programms war der YMCA des damaligen Maharadscha-Staates Travancore, die Methode und ihre praktische Anwendung beruhten auf dem Ideenreichtum und der unermüdlichen Schaffenskraft des amerikanischen Agromomen D. Spencer Hatch. Auch hier entstand ein Zentrum in dem Dorf Martandam, wo in erster Linie landwirtschaftliche Nebentätigkeiten wie Geflügelzucht, Imkerei und Gemüsegärtnerei, sowie handwerkliche Erwerbsmöglichkeiten wie Korbflechterei, Handweberei und Färberei gelehrt und mit verbesserten Produktionsmitteln ausgestattet werden.³⁾ Die Bevölkerungsdichte ist in dieser Gegend, die heute zum Staat Kerala gehört, besonders groß. Deswegen erscheint die Betonung der Nebenerwerbsquellen als besonders angebracht. Die Vermittlung der Hilfe des Zentrums an die Dorfbevölkerung erfolgt durch die lokalen YMCA-Gruppen, deren es in den Dörfern von Travancore bereits über 100 gab. Indische Sekretäre dieser Gruppe, die in Martandam ausgebildet wurden, dienen als Anreger und Ratgeber, im Mittelpunkt stand aber stets die Selbsthilfe der Landbevölkerung. Dabei bediente sich der YMCA der genossenschaftlichen Organisationsform, um die einzelnen Erwerbszweige zu fördern. Am bekanntesten wurde der "Eierverkaufsclub" (Egg Selling Club). Vom Zentrum erhielten die Dörfer verbesserte Hühnerrassen, deren Eier sorgfältig auf ihre Qualität geprüft und klassifiziert wurden. In den Anfängen sorgte das Zentrum selbst für die Sicherung des Absatzes in den Städten. Bald aber waren die Eier von Martandam wegen ihrer Qualität so sehr bekannt und geschätzt, daß sie zu relativ hohen Preisen leicht absetzbar waren. Die

1) J.D.M. Versluys, a.a.O., S. 17

2) "Young Men's Christian Association", eine weltweite christliche Jugendorganisation, in Deutschland als "Christlicher Verein Junger Männer" (CVJM) bekannt.

3) Vgl. D. Spencer Hatch: "Toward Freedom from Want", Oxford University Press 1954, S. 51-58. Ferner vom gleichen Autor: "Further Upward in Rural India", 1938 beim gleichen Verlag erschienen.

"Egg Selling Cooperative Society" konnte vom YMCA organisatorisch getrennt werden und besteht seither als sehr rentables Wirtschaftsunternehmen.¹⁾ Ähnliche "Klubs" entwickeln sich für die Imkerei, deren einheimische Verfahren wesentlich verbessert wurden, für die Weberei, die Verbesserung der Rinderzucht und die Verarbeitung von Kaschunüssen.

Die wirtschaftlichen Vorteile waren überzeugend, und die Bevölkerung schnell von der Idee der Selbsthilfe begeistert. Ein weiterer Vorzug von Martandam liegt in dem äusserst geringen finanziellen Aufwand.²⁾ Dies kam dadurch zustande, dass alle Aktivitäten sobald wie möglich finanziell selbsttragend gestaltet wurden. In Martandam wurden Gebäude, Geräte und Werkzeuge entwickelt, die so billig und einfach waren, dass die Bevölkerung sie selbst anfertigen oder ihre Anschaffung selbst bezahlen konnte. Trotz dieser geringen Aufwendungen übte Martandam eine Ausstrahlung weit über den intensiv bearbeiteten Umkreis hinaus aus. Martandam schien eine Lösung zu bieten, um in ganz Indien die Wirtschaftsentwicklung der ländlichen Gebiete einzuleiten.³⁾ Bevor man zu einer solchen Schlussfolgerung kommt, muss man m.E. die Besonderheiten der Situation beachten. Die entscheidende Hilfe für die Ausbreitung neuer Methoden bestand in den lokalen Gruppen des YMCA. Diese sind grundsätzlich für alle Religionen offen und haben auch Hindus und Mohammedaner als Mitglieder. Aber sie beruhen doch im wesentlichen auf Christen, die nirgends so zahlreich vertreten sind wie in Travancore. Hinzu kommt die Tatsache, dass in diesem fortschrittlichen Maharadscha-Staat bei weitem der geringste Anteil von Analphabeten lebte. Die rasche Begeisterungsfähigkeit und überdurchschnittliche Intelligenz der Bevölkerung von Kerala finden in anderen Gebieten kaum ihresgleichen. Der Verf. beurteilt auf Grund dieser Besonderheiten die Chancen eines Vorgehens nach dem Beispiel von Martandam für viele Gebiete Indiens sehr skeptisch.

1) Vgl. L.M.Ouwerkerk: "The Lessons of Martandam", aus "Developing Village India", Herausgeber M.S.Randhawa, 2. Aufl., Bombay 1951, S. 40-42.

2) 1939 nur ein Zuschussbedarf von Rs. 1185,-, vergl. Hatch, a.a.O., S. 56

3) Da meinte D.S.Hatch, a.a.O., S. 57-58

3. F.L.Brayne in Gurgaon

Unter den höheren Beamten des "Indian Civil Service", der als "Stahlrahmen" die verwaltungsmässige Einheit Britisch-Indiens garantierte, gab es einige Persönlichkeiten, die sich aktiv um die Entwicklung der Landbevölkerung bemühten. Am bekanntesten wurde F.L.Brayne, der zeitweilig die Verwaltung des sehr rückständigen Distrikts Gurgaon in der Provinz Punjab leitete. Brayne war als Sohn eines englischen Dorfpfarrers aufgewachsen und vereinte eine intime Kenntnis ländlicher Probleme mit einem missionarischen Eifer, der Landbevölkerung von ihren schmutzigen, freudlosen Dasein zu einer menschenwürdigen Existenz zu verhelfen.¹⁾ Alles, was ihm an Personal und Geldmitteln zur Verfügung stand, setzte er für diese grosse Sache ein. Brayne erkannte, dass die unkoordinierte Tätigkeit der einzelnen Behörden kaum Veränderungen im Alltag der Dorfbewohner herbeiführte. Deshalb organisierte er die "Village Guides", in Kursen geschulte junge Bauern, die ihre Mitbewohner im Dorfe mit den jeweils für ihre Probleme zuständigen Spezialisten aus der Verwaltung zusammenbringen sollten. Die Royal Commission von 1928 sprach sich sehr lobend über diese Einrichtung aus.²⁾ Brayne legte grossen Wert auf die Anlage von Dunggruben, die zugleich der Landwirtschaft dienen und die grössten Erscheinungen von Unsauberkeit und mangelnder Hygiene beseitigen sollten. Verbesserte landwirtschaftliche Geräte wurden entworfen und mit allen Propagandamethoden wie Lichtbildern, Ausstellungen, Schauspielen und Demonstrationen eingeführt. Auf die gleiche Weise wurde den Bauern eingehämmert, dass sie ihre Töchter in die Schule schicken und ihre Frauen wie menschliche Wesen behandeln sollten.

Die Erfolge waren zunächst erstaunlich. Tausende von Dunggruben und Latrinen wurden angelegt, Dorfstrassen gesäubert, neue Geräte gekauft und Zuchtbullen eingeführt. Aber Brayne hatte in seiner menschlich so verständlichen Ungeduld zu sehr die Autorität der Regierung eingesetzt, um schnelle

1) Vgl. F.L.Brayne: "Village Uplift in India", Allahabad 1928, besonders Kap. 11, S. 115-142. Ferner vom gleichen Autor: "Sokrates in an Indian Village", London 1929.

2) Royal Commission on Agriculture, a.a.O., S. 501-502

Resultate zu erzielen. Die Landbevölkerung hatte mitgemacht, um nicht den Zorn des allmächtigen District Magistrate auf sich zu ziehen; von der Richtigkeit der neuen Maßnahmen war sie keineswegs überzeugt. Brayne wurde versetzt, und sein Werk verging ebenso rasch wie es entstanden war. "Heute, sieben Monate später, ist alles anders, und die Optimisten schätzen, daß die Bauern nicht mehr als ein Drittel der Neuerungen noch anwenden ... Wahrscheinlich stimmt die Ansicht des Zamin-dar, wonach 80% des Distrikts wieder eingeschlaßen ist."¹⁾ Es zeigte sich auch, daß ein solches Programm eine bessere Organisation verlangte, als sie die einzelnen Behörden damals aufweisen konnten. Die "Village Guides" besaßen zwar den Vorzug, aus den Dörfern selbst zu stammen, aber ihr Bildungsniveau und die kurze Schulung waren unzureichend für ihre Aufgaben.²⁾ Brayne war der erste, der ein Gebiet von der Größe eines Distrikts zu entwickeln versuchte. Seine Bemühungen in Gutgaon trugen sehr dazu bei, die Aufmerksamkeit der Regierung auf das Ausmaß der ländlichen Rückständigkeit zu lenken.

4. Ergebnisse

Diese Beispiele gehören zu einer Reihe von Versuchen, die von einzelnen Persönlichkeiten oder Organisationen unternommen wurden, um der indischen Landbevölkerung zu helfen. Mahatma Gandhi inspirierte in den dreißiger Jahren eine größere Zahl von jungen Menschen, die auf die Dörfer gingen, um der Bevölkerung zu dienen. Gerade in den rückständigen Gebieten der Stämme wurden Missionare tätig, die sich in zunehmendem Maße auch mit dem leiblichen und geistigen Wohl ihrer Gemeinden beschäftigten. Diese humanitäre Privatinitiative hat auf das ganze gesehen die soziale und wirtschaftliche Rückständigkeit des ländlichen Indiens nicht

) Malcolm Darling: "Rusticus Loquitur", Oxford University Press 1930, S. 155

) Vgl. Baljit Singh: "Wither Agriculture in India", Agra 1945, S. 305

beseitigen können, selbst wenn einigen wenigen Dörfern geholfen wurde. Am wertvollsten waren sie wegen der Erfahrungen, die in der Praxis der Entwicklungsarbeiten gesammelt wurden. Neben einer Fülle von technischen Informationen, die für die einzelnen Punkte eines umfassenden Programms hilfreich sind, scheinen zwei Lektionen besonders richtig zu sein :

1. Wenn es gelingt, das Vertrauen der Bevölkerung zu der Aufrichtigkeit und Wirksamkeit der Entwicklungsarbeit zu gewinnen, dann können scheinbar apathische, rückständige Menschen zur Mitarbeit und schliesslich zu eigener Initiative und Selbsthilfe veranlasst werden. Das ist trotz jahrhundertealter Stagnation mit der entsprechenden Ausbildung stattlicher Wertvorstellungen in erstaunlich kurzer Zeit möglich.
2. Die wirtschaftliche und soziale Rückständigkeit des ländlichen Indiens stellt ein Problem von solcher Grössenordnung dar, dass es nicht ohne die Schaffung einer Organisation gelöst werden kann, die in absehbarer Zeit die grosse Masse der Dörfer mit den modernen Erkenntnissen und materiellen Hilfsmittel in Verbindung bringt. Kleine Inseln des Fortschritts besitzen nicht genügend Ausstrahlung, sind aber doch als Beispiel und Probe wertvoll.

D Entstehung des Dorfentwicklungsprogramms

1. Pionierprojekt Etawah

a) Zielsetzung

Die Entstehung des Pionierprojekts von Etawah, in dem die wichtigsten Bestandteile des indischen Dorfentwicklungsprogramms konzipiert und erprobt wurden,¹⁾ geht auf die Initiative eines amerikanischen Architekten und Städteplaners zurück. Albert Mayer war als Offizier der US-Army während des zweiten Weltkrieges nach Indien verschlagen worden. Er teilte seine Eindrücke und Vorschläge über die Entwicklung der ländlichen Gebiete dem gerade aus der Haft entlassenen Pandit Nehru mit, der ihn dazu bewog, seine Ideen mit Unterstützung der Regierung in der Praxis auszuprobieren. Mayer warb je einen amerikanischen Spezialisten für die landwirtschaftliche Beratung, die Landwirtschaftstechnik und die Raumplanung an; die Regierung des Staates Uttar Pradesh übernahm die Finanzierung. Im Frühjahr 1949 begann die Arbeit.

Die unmittelbare Zielsetzung des Versuchsprojekts war es, "... herauszufinden, welcher Grad von wirtschaftlicher und sozialer Verbesserung sowie von Initiative, Selbstvertrauen und Zusammenarbeit in den Dörfern eines Distrikts erreicht werden kann, der keine besonders günstigen Umstände oder Hilfsmittel wie grosse Staudämme besitzt. Das Problem besteht auch darin festzustellen, wie schnell die Ergebnisse erzielt werden können, wenn sie als bleibender Bestandteil der geistigen, psychologischen und technischen Vorstellungswelt der Bevölkerung auch nach Aufhebung der intensiven Beeinflussung andauern sollen. Im Hinblick auf Indiens dringende Bedürfnisse dürfen wir uns nicht zu viel Zeit lassen. Aber wir können es uns auch nicht leisten, oberflächlich zu sein ... oder die Menschen unter Druck zu setzen."²⁾ Damit die Methoden

1) Neben Etawah gab es die erstaunliche Entwicklung der Flüchtlingssiedlung Nilokheri, in der eine fast autarke Stadt entstand. Die dort angewandte Methode ist jedoch für das spätere Programm nicht sehr relevant, deshalb gehen wir darauf nicht weiter ein.

2) A.Mayer: "Pilot Project India", Univers. of Calif. Press, 1958. S. 37

im ganzen Land angewandt werden konnten, durften sie weder übermäßige Kosten verursachen, noch spezielle Anforderungen stellen.

b. Arbeitsweise

Mayer teilte die Auffassung, dass alle Probleme der Landbevölkerung als Ganzes angepackt werden müssen. Wegen der begrenzten Mittel und der Gefahr einer Verwirrung durch zu viele gleichzeitige Programme konzentrierte man sich jedoch stets auf wenige zusammenhängende Punkte. Die Auswahl des Brennpunktes der anfänglichen Tätigkeit hing davon ab, was die Dorfbevölkerung selbst als ihr dringendstes Bedürfnis empfand. Das war in Etawah die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Durch Erfolge auf diesem Gebiet wurden das Vertrauen und die Mitarbeit der Bevölkerung für weitere Massnahmen zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen gewonnen. Um den Fortschritt der praktischen Arbeit messen zu können, wurden konkrete Planziele für den Zeitablauf gestellt. Nur solche Projekte wurden angefasst, für die qualifiziertes Personal zur Verfügung stand, weil Fehlschläge das Ansehen des Programms bei der Bevölkerung stark erschütterten.

Mayer legte eine besondere Betonung auf die Koordinierung der staatlichen Behörden und auf ihr Verhältnis zur Bevölkerung.¹⁾ Nicht nur sollte die enge Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Behörden sichergestellt werden, sondern auch die traditionelle Hierarchie der indischen Verwaltung zu Gunsten einer inneren Demokratisierung aufgelockert werden. In regelmässig angesetzten Diskussionsabenden sollten die Vorgesetzten aus den Erfahrungen ihrer Untergebenen, die in den Dörfern selbst lebten, lernen. Vor allen Dingen aber musste sich die Einstellung der Beamten zu der Landbevölkerung, die in der Kolonialzeit stets herablassend oder gar verächtlich gewesen war, ändern. Nicht vom Lehrstuhl aus, sondern mit

) A .Mayer, a.a.O., S. 38-39.

"schmutzigen Händen" konnte man das Vertrauen der Bauern gewinnen, das für eine nachhaltige Verbesserung des ländlichen Indien so unentbehrlich ist.

Es war das langfristige Ziel, in den Dörfern selbst eine Führerschicht zu entwickeln, die von sich aus Verbesserungen im Leben des Einzelnen und der Gemeinschaft anstrebt. Erst wenn dies erreicht wird, ist die Landbevölkerung vor einem Rückfall in ihre wirtschaftliche und soziale Rückständigkeit auf die Dauer gesichert.

c) Ergebnisse

Ohne auf die Fülle von Aktivitäten näher einzugehen, die im wesentlichen dem Inhalt des offiziellen Programms entsprechen, wollen wir einige Ergebnisse herausgreifen, um eine Vorstellung von der Wirksamkeit des Versuchsprojekts zu vermitteln. In Etawah wurde bewusst darauf verzichtet, mit Arbeiten zu beginnen, deren Ergebnisse zur Schau gestellt werden können. So konzentrierte sich das Projekt im ersten Jahr auf die Anlage von Demonstrationsfeldern in den Dörfern, wobei die eine Hälfte des Feldes mit verbessertem Saatgut, die andere mit den landesüblichen Sorten bestellt wurde. Im nächsten Jahr (1948/49) kauften die Bauern bereits für 26% der Gesamtweizenfläche verbessertes Saatgut, 1949/50 stieg der Anteil auf 92 %.¹⁾ Der Durchschnittsertrag pro acre, der bei landesüblichem Saatgut rund 380 kg betrug, nahm um 270 kg zu.²⁾ Dieses Ergebnis war auf das verbesserte Saatgut und auf die neu eingeführte Verwendung von Gründüngung zurückzuführen. Dazu waren Eisenpflüge mit grösseren Pflugscharen erforderlich, deren Nützlichkeit den Bauern bald einleuchtete, und die in steigendem Ausmass von ihnen gekauft wurden. Sehr grosse Erfolge wurden auch durch verbesserte Sorten von Kartoffeln und Erbsen erzielt.

-
- 1) Government of Uttar Pradesh: "Some Facts and Figures about the Pilot Projects Etawah and Gorakhpur", Allahabad 1951, graphische Darstellung No. 1.
 - 2) "Interim Report on Pilot Development Projects Etawah and Gorakhpur", Allahabad 1951, S. 3

Durch diese landwirtschaftlichen Verbesserungen stiegen nicht nur die Einkommen in den 97 Dörfern des Versuchsprojekts, sondern auch die Bereitschaft der Bevölkerung zu eigenen Anstrengungen in Form von Gemeinschaftsprojekten. Bis Mitte 1951 wurden über 60 km Verbindungsstrassen durch freiwillige Arbeitsleistungen der Dorfbewohner instand gesetzt, in 40 Dörfern wurden die Dorfstrassen verbessert und mit Abflüssen versehen.¹⁾ 20 Dörfer hatten sich Gemeinschaftshäuser errichtet, und zu deren Ausstattung mit Büchereien Geldbeiträge aufgebracht. Abendklassen für erwachsene Analphabeten wurden eifrig besucht, was sich in der Zahl von 450 festen Lesern der projekteigenen Zeitung "Mandir Se" niederschlug. 10 Dörfer hatten auf Grund eigener Beiträge mit Regierungshilfe Volksschulen erhalten. Nicht auf allen Gebieten machte die Arbeit grosse Fortschritte. Besonders schwierig gestaltete sich die Frauenfürsorge, weil hier sehr tief verwurzelte Vorurteile bestehen. Wenig Interesse fanden in Etawah auch die Schutzimpfungen gegen Malaria und Pocken, weil diese Gegend von den beiden Krankheiten nicht sehr stark betroffen war. In dem 1950 begonnenen Versuchsprojekt Gorakhpur, wo die Bevölkerung viel stärker unter Malaria litt, konnte das Impfprogramm gleich am Anfang erfolgreich durchgeführt werden und verschaffte dem Projekt das Vertrauen der Bevölkerung.²⁾

Albert Mayer hat in einem Brief an den Ministerpräsidenten von Uttar Pradesh³⁾ festgestellt, dass die Bauern im Jahre 1952, für das staatliche Ausgaben von 345.500 Rs. bewilligt waren, allein durch die Mehrerträge an Weizen eine Einkommenssteigerung von 1,06 Mill. Rs. erfuhren. Nimmt man die Ertragszunahmen bei Kartoffeln und Erbsen hinzu, so ergaben sich Mehreinkommen von 1,87 Mill. Rs. 1953-54 stieg die Höhe der Einkommenszunahme allein bei den erwähnten Feldfrüchten

1) "Interim Report", a.a.O. S. 12 ff.

2) Vgl. J.D.N. Versluys, a.a.O., S. 27

3) Abgedruckt in "Pilot Projects India", a.a.O., S. 284-87

auf das Neun- bis Zehnfache der Regierungsausgaben. Die Verbesserung der Viehzucht, der Aufbau einer genossenschaftlich betriebenen Ziegelei und der Aufschwung des lokalen Handwerks sind in diesen Zahlen nicht einbegriffen, während die produktivitätssteigernde Wirkung der Gesundheits- und Erziehungsprogramme nach wenigen Jahren noch nicht voll ausgereift war. Alles in allem war das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag in Etawah so günstig, dass die Regierung die Anwendung der Methoden dieses Versuchsprojekts auf das ganze Land beschloss. Wir werden in späteren Kapiteln sehen, wie das Dorfentwicklungsprogramm wesentliche Elemente der Pionierarbeit von Etawah übernommen hat.

2. Beginn des Dorfentwicklungsprogramms

Die Entwicklungsarbeiten privater Organisationen hatten den Weg gewiesen, und die Pionierprojekte von Etawah, Nilokheri und Faridabad die praktische Anwendbarkeit von Entwicklungsmethoden erprobt, die auf einer Mobilisierung der gemeinschaftlichen und individuellen Selbsthilfe mit staatlicher Unterstützung beruhen. Den letzten Anstoss gab der Bericht des Untersuchungsausschusses über das G.M.F.-Programm, in dem eine Ausrichtung der gesamten Regierungsmaschinerie auf das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Landbevölkerung gefordert wurde.¹⁾ Am 2. Oktober 1952, dem Geburtstage Mahatma Gandhis, wurde das Dorfentwicklungsprogramm in 55 "Community Projects" eröffnet. Jedes dieser Projekte erfasste rund 200.000 Menschen, die ihrerseits in drei Blöcken von je 66.000 Menschen lebten. So gross war das Verlangen nach einer Modernisierung des ländlichen Indien, dass die Ausdehnung des Programms auf das ganze Land bis zum Ende des 2. Fünfjahresplans (31.3.1961) stattfinden sollte. Das ausführende Organ des Dorfentwicklungsprogramms ist der Nationale Beratungsdienst (National Extension Service) der auch nach Beendigung einer intensiven Entwicklungsphase zur Beratung der Landbevölkerung zur Verfügung stehen wird.

1) "Grow More Food Enquiry Committee", a.a.O., S. 52 ff.

Inzwischen haben sich einige Terminpläne geändert, und das "Community Project" wurde als Verwaltungseinheit zu Gunsten des Entwicklungsblocks aufgegeben. Die rasche Expansion des Programms hat einige Schwierigkeiten mit sich gebracht, die wir in den nächsten Kapiteln kennenlernen werden. Die Grundzüge des Programms sind jedoch aus dem wirtschaftlichen Aufbau Indiens nicht mehr wegzudenken. Keine Regierung, die Indien demokratisch regieren will, könnte den 1952 eingeschlagenen Weg verlassen, denn die Bevölkerung auf dem Lande ist inzwischen erwacht und fordert vom Staat, dass er ihr zur Hilfe kommt.

apitel IV ORGANISATION DES PROGRAMMS

A. Hauptaufgaben

Wenn es sich darum handelte, einigen wenigen Dörfern aus ihrer Armut, Unwissenheit und Apathie zu einem besseren Dasein zu verhelfen, könnte diese Arbeit durch die Begeisterung, den Sachverstand und das Organisationstalent einzelner Persönlichkeiten getragen werden. Darauf kann man sich aber nicht verlassen, wenn 300 Millionen Menschen, die in über 560.000 Dörfern wohnen, in absehbarer Zeit einen solchen Entwicklungsprozess erfahren sollen. Der Erfolg des Dorfentwicklungsprogramms hängt entscheidend davon ab, ob eine Organisation geschaffen werden kann, die mit den begrenzten Mitteln die erforderlichen Massnahmen verhältnismässig schnell durchführt. W i e kann man mit einem knappen Bestand an ausgebildetem Personal die gesamte Landbevölkerung wirksam erreichen und zu einer Intensivierung ihrer Wirtschaftstätigkeit durch eigene Anstrengungen bewegen? W i e soll die Tätigkeit der Spezialisten aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und Behörden, deren Fachkenntnisse insgesamt zur Verbesserung des dörflichen Lebens erforderlich sind, so koordiniert werden, dass die Bevölkerung weder durch eine Vielzahl von Instanzen verwirrt wird, noch in ihren Bemühungen um eine Erhöhung ihres Lebensstandards wegen Mangel an technischer Anleitung erfolglos bleibt? W i e kann die aus der Kolonialzeit übernommene Verwaltung in ein Instrument des Wohlfahrtsstaates umgewandelt werden? Ohne befriedigende Antworten auf diese Fragen ist die gewaltige Aufgabe der ländlichen Entwicklung nicht zu lösen. Darüber hinaus müssen Institutionen geschaffen werden, die eine wachsende Anteilnahme der Bevölkerung an der Planung und Ausführung der Entwicklungsarbeiten ermöglichen.

B. Staatliche Organe

1. Der Gram Sewak als Zentralfigur

Bei früheren Bemühungen staatlicher Behörden um eine Entwicklung des ländlichen Indien war das Personal der einzelnen Dienststellen so dünn über das Land verteilt, dass sie mit dem grössten Teil der Bevölkerung nicht einmal flüchtigen Kontakt aufnehmen konnten. Das Problem lässt sich in absehbarer Zeit nicht durch eine Vervielfachung der Personalzahlen lösen. Die Ausbildung von Spezialisten erfordert eine gewisse Zeit. Ausserdem gilt es, die Tätigkeit der Spezialisten zu koordinieren, damit sich die Bevölkerung nicht einer Fülle von Dienststellen gegenübersieht, die alle ihr eigenes Programm verfolgen. Die Lösung besteht in der Einführung des "Gram Sewak", dessen Sanskritname wörtlich "Diener des Dorfes" bedeutet.¹⁾

Schon von der Konzeption her stellt er eine neue Art von Staatsdiener dar: Er übt keinerlei Hoheitsfunktionen aus, sondern soll "die Freundschaft der Bevölkerung gewinnen".²⁾ Indem er selbst in einem Dorfe lebt, erwirbt er das Vertrauen der Menschen, lernt die von ihnen am dringendsten empfundenen Probleme kennen, und überzeugt sie von der Möglichkeit, dass sie ihre Lage durch eigene Anstrengungen verbessern können. In allen technischen Fragen leistet er "erste Hilfe" und bringt die Bevölkerung mit dem zuständigen Fachmann bei Bedarf zusammen. Wo immer sich Ansätze zur Entfaltung eigener Initiative zeigen, ermutigt er diese und bietet ihnen Hilfestellung. Bei dem heutigen Zustand der indischen Dörfer

1) Wir wollen diesen Namen übernehmen, denn der englische Begriff "VILLAGE LEVEL WORKER" erscheint farblos und nicht ganz zutreffend. O. Schiller spricht von "Dorfberatern" (vgl. "Agrarverfassung und Agrarreform in Indien", a.a.O., S. 395) Wir werden jedoch sehen, dass die Beratungsfunktion nur einen Teil der Tätigkeit des Gram Sewak ausmacht. Der Verf. behält in dieser Arbeit bewusst einige Begriffe aus dem Englischen oder Hindi bei, wenn durch eine deutsche Übersetzung eher Missverständnisse aufkommen können.

2) Vgl. Community Projects Administration, Government of India, "Community Projects, a Draft Handbook," New Delhi 1952, S. 10-13.

genügt es nicht, wenn er nur eine anregende und beratende Funktion ausübt. Was nützen Demonstrationen, die höhere Erträge bei der Verwendung von Kunstdünger nachweisen, wenn die Bauern keinen Kunstdünger beziehen können? Solange die Beschaffung von Produktionsmitteln und Krediten nicht zufriedenstellend von einer Großgenossenschaft wahrgenommen wird, muß der Gram Sewak Saatgut, Kunstdünger und Geräte beschaffen, sowie den Bauern zu staatlichen Krediten verhelfen. Im Anfangsstadium der Entwicklung tritt diese Versorgungsfunktion vielfach in den Vordergrund, was manchmal kritisiert wurde. "Unter seinen Tätigkeiten war es gerade diese - und eigentlich paßte sie nicht in die orthodoxen Vorstellungen von der Rolle des Gram Sewak -, welche die Schranken zwischen Regierung und Volk niederriß, die öffentliche Meinung in ihrem Vertrauen zu der wohltätigen Rolle der Regierung bestärkte ... und dem Gram Sewak die Vertrauensstellung sicherte, die seine beratende und anleitende Tätigkeit erst möglich machte."¹⁾

Es ist nicht möglich, daß der Gram Sewak alle technischen Kenntnisse erwirbt, die zur Lösung der Probleme einer rückständigen, ländlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erforderlich sind. Deshalb steht auf der Ebene des Entwicklungsblocks eine Reihe von Fachleuten zur Verfügung. Trotzdem muß der Gram Sewak ein gewisses Verständnis für alle wichtigen Fragen mitbringen und einfache Tätigkeiten selbst verrichten. Die Landwirtschaft als Haupterwerb der großen Mehrheit auf dem Lande steht im Mittelpunkt des Dorfentwicklungsprogramms. Nur der Gram Sewak kann die vielen einzelnen Bauern erreichen, er muß bei den meisten Fragen der landwirtschaftlichen Beratung zu selbständigem Handeln fähig sein. Aber auch andere Tätigkeiten muß er allein ausführen können, z.B. Schutzimpfungen von Menschen und Tieren, die Sterilisierung und künstliche Befruchtung von Vieh, den Bau von Latrinen und Abwässerungsgräben. Bei dem heutigen sehr niedrigen Entwicklungsstand sind für viele Verbesserungen keine hochqualifizierten Fachleute erforderlich.²⁾

1) Programme Evaluation, Organisation, Government of India: "Evaluation Report on Working of Community Projects", New Delhi, April 1957, Band I, S. 28

2) Vgl. auch Carl C. Taylor (Ford Foundation): "A Critical Analysis of India's Community Development Programme", New Delhi 1956

Das Dorfentwicklungsprogramm hat einen steigenden Wert auf die Auswahl und Ausbildung geeigneter Männer gelegt. Die vielseitigen Aufgaben des Gram Sewak erfordern nicht nur Intelligenz und eine gewisse Vorbildung sondern auch Verständnis für die Menschen auf den Dörfern und die Bereitschaft, sich mit ihren Sorgen und Nöten zu identifizieren. Ein grosser Teil des arbeitslosen akademischen Proletariats der Städte scheidet von vornherein aus. Die mehrtägige Aufnahmeprüfung enthält neben einem Intelligenztest, schriftlichen Arbeiten und Diskussionen auch einen Gewaltmarsch, die Beteiligung an Gemeinschaftsspielen und körperliche Arbeiten.¹⁾

Als Vorbildung wird mindestens der Abschluss der indischen "High School" verlangt, der vielleicht mit der Mittleren Reife vergleichbar ist. Die Berufsausbildung ist im Laufe der Jahre verbessert und erweitert worden. Den Kandidaten wurden zunächst in einem 12-monatigen Grundkurs Kenntnisse über Landwirtschaft, Landwirtschaftstechnik, Viehzucht, Veterinärmedizin, öffentliches Gesundheitswesen und Krankenpflege vermittelt. Die landwirtschaftliche Ausbildung nimmt bei weitem den grössten Raum ein. In allen Fächern wird die theoretische Schulung mit praktischer Tätigkeit in einem Dorf verbunden. Nach Bestehen der Abschlussprüfung des Grundkurses folgte ein 6-monatiger "Extension Training Course", in dem der Gram Sewak die pädagogischen Methoden für seine beratende und anregende Tätigkeit erlernte und gleichzeitig praktizierte. 1958 wurde die Ausbildungszeit auf zwei Jahre erhöht. Es ist bezeichnend für die besondere Bedeutung der Landwirtschaft, dass die 93 "Integrated Extension Training Centres" dem Unionsministerium für Landwirtschaft unterstehen. Bis 1960 wurden über 36.000 Gram Sewaks ausgebildet.²⁾ Zu Beginn des Programms wurden Angehörige anderer Dienststellen als Gram Sewak übernommen, wenn sie Erfahrungen in der ländlichen Entwicklungsarbeit besaßen. Heute werden nur noch Absolventen des zweijährigen Ausbildungslehrganges eingestellt.

-
- 1) Vgl. T.N. Bahel: "Selecting of Gram Sewaks", in "Kurukshestra, a Symposium on Community Development in India", New Delhi 1955, S. 351 ff.
- 2) Ministry of Community Development: "Report 1959-60", New Delhi 1960, S. 19.

"Im grossen und ganzen bin ich beeindruckt von dem Fleiss, dem guten Verhältnis zur Dorfbevölkerung und den technischen Fähigkeiten der Mehrzahl von Gram Sewaks, die ich beobachtet und besucht habe", äusserte sich Carl C. Taylor.¹⁾ Der Verfasser kann auf Grund eigener Erfahrungen dieser Ansicht des bekannten Agrarsoziologen beipflichten. Taylor sah die einzige Schwäche darin, dass die Ausbildung des Gram Sewak zu wenig auf den Umgang mit Gruppen einging. Eine 1960 von der Delhi School of Social Work in drei Entwicklungsblöcken durchgeführte Untersuchung ermittelte eine Reihe von Schwierigkeiten, die den Gram Sewak bei seiner Arbeit behindern.²⁾ Der Gram Sewak hat eine Menschenzahl zu betreuen, die als übergross erscheint. Ursprünglich war in der intensiven Phase des Programms ein Gram Sewak für 5 Dörfer mit einer Bevölkerung von 3.500 - 4.000 Menschen vorgesehen.³⁾ Später entschloss man sich wegen Personalmangel, einen Gram Sewak für ungefähr 10 Dörfer mit 6.000 Menschen einzusetzen. Selbst diese Personalstärke wurde oft nicht eingehalten. Mit den Menschenzahlen wuchsen die Entfernungen zu den abgelegenen Dörfern seines Kreises.⁴⁾ Diese Flächenausweitung, verbunden mit der Vielzahl von Aufgaben, führte zu einer Überlastung des Gram Sewak, die sich in der Qualität seiner Arbeit auswirkte. Die o.a. Untersuchung ergab, dass von 25 befragten Gram Sewaks nur 7 weniger als 84 Stunden in der Woche arbeiteten, vier aber 100 Stunden und mehr.⁵⁾ 30% ihrer Arbeitszeit verbringen sie mit Reisen und der Abfassung von Berichten, während für die landwirtschaftliche Beratung nur halb so viel Zeit zur Verfügung steht.

1) Carl C. Taylor, a.a.O. S. 29.

2) Delhi School of Social Work: "The Village Level Worker", Delhi 1960, S. 93 ff.

3) Albert Mayer reduzierte im Versuchsprojekt Etawah auf Grund von Zeitstudien die Zahl der Dörfer von sechs bis acht auf vier. Vgl. "Pilot Project India", a.a.O. S. 47.

4) Programme Evaluation Organisation: "The Fifth Evaluation Report", New Delhi 1958, S. 49.

5) "The Village Level Worker", a.a.O. S. 63.

Neben der Vereinfachung und Verminderung der Berichterstattung ist eine stärkere Besetzung der Entwicklungsblöcke mit Gram Sewaks dringend erforderlich. Schwierigkeiten anderer Art ergeben sich aus den Parteilungen in manchen Dörfern, aus denen sich der Gram Sewak nur schwer heraushalten kann. Wir werden im nächsten Abschnitt sehen, daß die Fachleute im Entwicklungsblock nicht immer als die wirksame Arbeitsgemeinschaft fungieren, die dem Gram Sewak eine ausreichende Unterstützung bietet. Häufig beeinträchtigen familiäre Sorgen den Arbeitseifer des Gram Sewak, dessen Monatsvergütung von 105.- Rs. etwas über dem Durchschnittseinkommen städtischer Arbeitnehmer mit gleicher Vorbildung liegt. Die Arbeit des Gram Sewak gilt jedoch als sehr anstrengend, und die Wohnverhältnisse auf dem Lande sind oft äußerst unbefriedigend.¹⁾ Diese Schwierigkeiten ändern nichts an der Tatsache, daß Indiens Dorfontwicklungsprogramm in dem Gram Sewak ein sehr leistungsfähiges Organ besitzt. Der Gram Sewak ist die zentrale Figur in der Organisation des Programmes, weil er die geistige und materielle Hilfe des Staates unmittelbar an die Menschen heranträgt und andererseits ihre praktischen Probleme nach oben weiterleitet, wo sie bei der Planung und Forschungsarbeit berücksichtigt werden können. Selbst nach den ersten Entwicklungsstadien wird er als Berater unentbehrlich sein, wenn die Landbevölkerung weiterhin den Anschluss an den technischen Fortschritt behalten soll. Der Gram Sewak kann seine vielseitigen Aufgaben aber nur erfüllen, wenn seine Arbeit in ausreichendem Ausmaß unterstützt wird, sei es in Form von Ratschlägen der Fachleute, sei es durch eine rechtzeitige Versorgung mit Krediten und Produktionsmitteln.

1) "The Village Level Worker" a.a.O., S. 65.

2. Der Block als Verwaltungseinheit

a) Gebiet

In der traditionellen Verwaltung Britisch-Indiens bildete der Distrikt mit einer Bevölkerungszahl von ca. 1 Million die unterste selbständige Einheit.¹⁾ Die meisten staatlichen Behörden hatten ihre untersten Dienststellen auf der Distriktebene, z.B. den District Agricultural Officer oder den District Health Officer. Bei einer intensiven Entwicklungsarbeit in den ländlichen Gebieten erwies sich der Distrikt schon allein wegen der schlechten Verkehrsverhältnisse als ungeeignet, um die grundlegende Organisationseinheit zu bilden. Es mußte ein Verwaltungszentrum geschaffen werden, von dem aus ohne große Zeitverluste die Arbeit des GramSewak beaufsichtigt, angeleitet und mit den notwendigen Hilfsmitteln ausgestattet werden kann. 1952 begann man mit der sogenannten Community Project Area, die durchschnittlich 300 Dörfer mit einer Bevölkerung von 200.000 Menschen umfasste. Bereits im Laufe des ersten Jahres erwies sich auch die Project Area als zu gross.²⁾ Seither dient als grundlegende Einheit der Entwicklungsblock (Community Development Block) mit einer Bevölkerung von 66.000 Menschen, die in rund 100 Dörfern leben. Da jeder Block über einen Jeep verfügt, kann das Blockpersonal selbst bei schlechten Wegeverhältnissen alle Dörfer des Blocks in relativ kurzer Zeit erreichen.

In der Praxis haben sich nicht alle Staaten an die empfohlene Grösse des Entwicklungsblocks gehalten. 1958 hatten zwei Drittel der Blöcke mehr als 66.000 Einwohner.³⁾ Wenn man berücksichtigt, daß für spärlich besiedelte Gegenden in den Bergen kleinere Bevölkerungszahlen vorgesehen waren, ergab sich im Durchschnitt eine Überschreitung von 25 %. Einige Staaten wollten den Entwicklungsblock mit dem Tehsil, einer Unterteilung der Finanzverwaltung, zusammenfallen lassen.

1) Grössenmässig entspricht der Distrikt etwa einem preussischen Regierungsbezirk.

2) Vgl. B. Rambhai: "The Silent Revolution", Dehli 1959, S. 32

3) "Fifth Evaluation Report", a.a.O., S.7.

Dieses Bestreben führte in Bombay zu Entwicklungsblöcken mit fast 200.000 Einwohnern, wobei der Steuerbeamte des Tehsil zugleich die Entwicklungsarbeiten im Block leiten musste.¹⁾ Wegen der daraus entstehenden Beeinträchtigung des Entwicklungsprogramms hat man diese Übung inzwischen aufgegeben. Aber auch die Einhaltung des von der Zentralregierung empfohlenen Schemas erscheint in einem Land von der Grösse und Mannigfaltigkeit Indiens nicht immer angebracht. Während in dem dichtbesiedelten Küstenstreifen Keralas der Block manchmal nur 6 Dörfer umfasst, sind es in den Bergen und den Urwaldgebieten oft mehrere hundert. Besiedlungsdichte, Bodenbeschaffenheit und Klima erfordern nicht nur unterschiedliche Ansatzpunkte für die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Regionen, sondern auch eine entsprechende Grösse und Zusammensetzung des technischen Personals. Das Committee on Plan Projects hat deshalb die für ganz Indien einheitliche Ausstattung der Entwicklungsblöcke mit Personal und Finanzmitteln m.E. zu Recht kritisiert.²⁾ Während sich der Entwicklungsblock als grundsätzlich geeignet für sein Arbeitsgebiet erwiesen hat, sollten die Flächenausdehnung und der Personalbestand mehr als bisher auf die regionalen und lokalen Besonderheiten abgestimmt werden.

b) Der Block Development Officer (BDO)

Die Rolle des Block Development Officer steht derjenigen des Gram Sewak an Vielseitigkeit kaum nach. Als Leiter der Entwicklungsarbeiten im Block ist er für alle Planungen und finanziellen Ausgaben verantwortlich. Seine Aufgabe geht darüber weit hinaus: "Er sollte ein Unternehmer für die Entwicklung seines Blocks sein, und nicht ein Beamter im gewöhnlichen Sinne des Wortes ... Es wird von ihm verlangt,

1) Committee on Plan Projects: "Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service", New Delhi 1957, Bd. I. S. 38-39.

2) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. II, S. 38.

dass er seine Mitarbeiter zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschweisst, dass er viel Zeit für die Förderung von Gruppen und eigene Initiative für die Entwicklung der Dörfer aufbringt, dass er seine Mitarbeiter und möglichst weite Kreise der Bevölkerung über das Dorfentwicklungsprogramm aufklärt.¹⁾ Hinzu kommt, dass er die Verbindung zu der staatlichen Distriktverwaltung aufrechterhalten muss, deren Hilfe er beispielsweise mit der Versorgung von Baumaterial und Produktionsmitteln benötigt. Das Verhältnis des BDO zu dem Gram Sewak, dessen unmittelbarer Vorgesetzter er ist, hat einen grossen Einfluss auf den Erfolg des Entwicklungsprogramms. Der Gram Sewak muss die Hauptlast der Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung tragen. Diese Funktion kann er nur dann befriedigend erfüllen, wenn er selbst von der Richtigkeit der empfohlenen Massnahmen überzeugt ist. Er darf sich nicht als kleinstes Rad eines grossen Apparates fühlen, sondern muss als gleichberechtigter Mitarbeiter seine Erfahrungen und Probleme dem Vorgesetzten mitteilen können. Deshalb sollte ihm der BDO nicht einfach Befehle erteilen, sondern ihn an der Einsatzplanung beteiligen.²⁾ Ein solches Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen bricht mit der Tradition der Verwaltung Britisch-Indiens, deren obere Dienstgrade meist aus dem Eroberervolk stammten und ihre einheimischen Subalternen als Handlanger behandelten.

Die Rekrutierung des BDO ist vielfach nicht dazu geeignet, diese neue Art von "Entwicklungsunternehmern" heranzubilden. Während die Planungskommission die Anstellung "der besten Leute, ob aus staatlichen Behörden oder von woanders..."³⁾ wünschte, trat in der Praxis bald eine Beschränkung in der Auswahl ein. In manchen Staaten werden jüngere Beamte der Finanzverwaltung routinemässig in die Entwicklungsblöcke versetzt, wo sie eine bestimmte Zahl von Jahren als BDO "abdiene" müssen. Im Vergleich zu den vielen schönen

1) Carl C. Taylor, a.a.O., S. 23

2) Vgl. auch D. Ensminger: "A Guide to Community Development", herausgeg. vom Ministry of Community Development, New Delhi 1957, S. 117.

3) Zitiert bei Carl C. Taylor, a.a.O., S. 29.

Druckposten der Finanzverwaltung ist der Posten des BDO sehr anstrengend, und so erwarten viele mit Ungeduld ihre Versetzung. Im Gegensatz zu der sorgfältigen Ausbildung des Gram Sewak genügt der 3-monatige Kurs für den BDO nicht, um ihn mit den Methoden des Dorfentwicklungsprogramms vertraut zu machen. Vielfach setzen sich die alten Verwaltungsbräuche durch, indem die Budgetmittel ausgegeben und ausführliche Berichte an den Distrikt verfasst, die eigentlichen Aufgaben des Entwicklungsprogramms aber nur sehr unzulänglich erfüllt werden. Die o.a. Studie der Delhi School of Social Work berichtet von BDO's, die nur selten Dörfer aufsuchen, und dann ausschliesslich die an der Hauptstrasse gelegenen.¹⁾ Besonders schädlich wirkt es sich aus, wenn der BDO seine Untergebenen vor der Dorfbewölkerung abkanzelt, weil er dadurch Prestige und Moral des Gram Sewak untergräbt. Eigentlich sollten alle Kreditanträge über den Gram Sewak laufen, damit er sie auf Grund seiner Kenntnis der näheren Umstände begutachten kann. Reicht aber ein Bauer seinen Antrag beim BDO ein, so erhält er den Kredit schneller.²⁾ Wie kann der Gram Sewak unter solchen Umständen das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen bzw. erhalten? Eine Studiengruppe der Fordstiftung mass diesen Zusammenhängen grösste Bedeutung bei: "Gegenwärtig besteht vielleicht die grösste Schwäche darin, dass in grossem Ausmass starre und deutliche Standesunterschiede zwischen dem Gram Sewak und seinen Vorgesetzten im Block... einen wirksamen Meinungsaustausch verhindern und die weitreichende Idee der Arbeitsgemeinschaft ausser Kraft setzen."³⁾

S.K. Dey erwartet eine Verbesserung der Qualität der Entwicklungsarbeit, wenn die BDO's "... eine Mischung von Menschen aus der Finanzverwaltung, den Wohlfahrtsbehörden, vom offenen Markt, von pensionierten Soldaten und beförderten Gram Sewaks" darstellen.⁴⁾

1) "The Village Level Worker", a.a.O., S. 107.

2) "The Village Level Worker", a.a.O., S. 108.

3) "Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it", a.a.O., S. 114.

4) Ministry of Community Development: "Random Thoughts", Bd. II New Delhi 1957, S. 33.- S.K.Dey ist heute Unionsminister für Community Development.

Auf diese Weise könnte die erforderliche Anzahl von Männern gefunden werden, die neben der intellektuellen Eignung die notwendige Begeisterung und Einsatzbereitschaft für diese neue Aufgabe mitbringen. Besonders interessant erscheint der Hinweis auf die Beförderung von Gram Sewaks. Eine solche Möglichkeit würde die Stellung des Gram Sewak heben und einen zusätzlichen Ansporn bedeuten. Ein Gram Sewak bringt Erfahrungen mit, die er als BDO sehr gut verwenden kann. BDO's, die vorher noch nicht im Dorfentwicklungsprogramm tätig waren, müssten eine längere praktische Ausbildungszeit durchlaufen, damit sie die richtige Einstellung zum Umgang mit der Bevölkerung erhalten.¹⁾ Die rasche Ausdehnung des Programms hat die Durchführung dieser Vorschläge in einzelnen Staaten leider sehr verzögert.

c) Eine Arbeitsgemeinschaft von Spezialisten

Wir hatten bereits festgestellt, dass der Gram Sewak bei vielen Entwicklungsarbeiten nur erste Hilfe leisten kann. Auf der Blockebene wird neben dem BDO ein Stab von Beratern tätig, der aus Spezialisten für die einzelnen Gebiete besteht. Es handelt sich um je einen Berater (Extension Officer) für Landwirtschaft, Viehzucht, Genossenschaften, dörfliche Selbstverwaltung, Dorfgewerbe, Landwirtschaftstechnik, Gemeinschaftserziehung (Social Education) und eine Fürsorgerin für Frauen und Kinder.²⁾ Hinzu kommen ein Arzt, ein Inspektor für das öffentliche Gesundheitswesen (Sanitary Inspector) und eine Gemeindeschwester. Wenn das Dorfentwicklungsprogramm seine volle Wirksamkeit entfalten soll, müssen die Tätigkeiten dieser Spezialisten aufeinander abgestimmt werden. Im Idealfall sollten sie eine Arbeitsgemeinschaft ("team") mit dem gemeinsamen Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Landbevölkerung bilden. Wenn jeder Spezialist unabhängig auf seinem Gebiet tätig wird, geht der Sinn für die Prioritäten verloren. Ausserdem entsteht eine unzumutbare Belastung des Gram Sewak, der allen Spezialisten untersteht und auf allen Gebieten die Bevölkerung beeinflussen soll.

1) Vgl. auch C.Taylor, a.a.O., S. 30.

2) Ministry of Community Development: "Revision in the Programme of Community Development", New Delhi 1958, S. 22.

Es kann dann geschehen, dass ein Gram Sewak Anweisungen erhält, wonach er zum gleichen Zeitpunkt zwei Spezialisten in zwei verschiedenen Dörfern assistieren soll, auch wenn er auf die früher erteilte Weisung aufmerksam macht.¹⁾ Um solche Zustände zu vermeiden, soll der BDO die Arbeit der Blockspezialisten koordinieren. Diese Aufgabe gestaltet sich in der Praxis jedoch sehr schwierig, selbst wenn der BDO die menschlichen Voraussetzungen dafür besitzt. Die Spezialisten werden von den einzelnen Behörden nur vorübergehend dem Entwicklungsblock zur Verfügung gestellt, sie bleiben auch während dieser Zeit im Dienste ihrer Behörde. Die indische Regierung hat bewusst darauf verzichtet, einen neuen "Entwicklungsdienst" mit eigenem Personal vom Dorf bis zum Ministerium aufzubauen. Die technischen Ämter behalten in fachlichen Fragen die Aufsicht über ihre Beamten, während diese verwaltungsmässig dem "Nationalen Beratungsdienst" (National Extension Service), vertreten durch den BDO, unterstehen. Diese "dualistische Kontrolle" des technischen Personals bringt in der Praxis Schwierigkeiten mit sich. Abgesehen von einem 6-wöchigen Orientierungskurs über Geist und Inhalt des Dorfentwicklungsprogramms ist der Werdegang der Spezialisten auf die Laufbahn in ihrer Behörde zugeschnitten, die sie häufig ohne Befragung des BDO aus einem Entwicklungsblock versetzt.²⁾ Da die Zeit im Block nur einen vorübergehenden Zustand darstellt, wollen die meisten Spezialisten in erster Linie ihre Vorgesetzten in der technischen Behörde zufriedenstellen. Diese aber sehen häufig das Dorfentwicklungsprogramm als eine Einrichtung an, die ihnen den unmittelbaren Kontakt mit der Bevölkerung nimmt.³⁾ Sie bemühen sich dann nach Kräften, ihre eigenen Programme in den Vordergrund zu schieben. Es handelt sich hier eigentlich um einen Mangel an Koordinierung auf höherer Ebene, der sich im Entwicklungsblock fatal auswirkt. Als Abhilfe schlug die

1) "The Village Level Worker", a.a.O., S. 103

2) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. II, S. 44

3) Programme Evaluation Organisation: "Evaluation Report on the Working of Community Projects", New Delhi 1956, S.20

Programme Evaluation Organisation vor, man solle grundsätzlich auch jüngere Beamte aus den technischen Behörden in die Stellung des BDO aufsteigen lassen.¹⁾ Auf diese Weise würden alle beteiligten Behörden die Dorfentwicklung mehr als ihr eigenes Programm ansehen. Es wäre hinzuzufügen, dass diese Aufstiegsmöglichkeit das Interesse der technischen Berater an ihrer Tätigkeit im Block erhöhen würde. Eine längere Vorbereitung auf ihre Aufgaben im Entwicklungsblock erscheint dringend erforderlich.

Der Grundgedanke des Entwicklungsblocks als überschaubare Verwaltungseinheit, von der aus die Arbeit eines Stabes von Gram Sewak in den Dörfern und einer Arbeitsgemeinschaft von Spezialisten für die einzelnen Fachgebiete geleitet und mit den notwendigen Hilfsmitteln ausgestattet wird, hat sich als notwendig und richtig erwiesen. Grössere Mängel ergaben zum Teil durch personelle Fehlbesetzungen, zum Teil durch Schwächen der Koordinierung auf höherer Ebene. Die personellen Schwierigkeiten lassen sich durch eine verbesserte Rekrutierung und Ausbildung beseitigen.

3. Koordinierung auf höherer Ebene

a) Im Distrikt

Die Tatsache, dass die Tätigkeit der Blockspezialisten einer dualistischen Kontrolle durch den BDO und durch ihre Vorgesetzten in den technischen Dienststellen des Distrikts unterliegt, macht eine Koordinierung auf höherer Ebene erforderlich. "Das Problem der Koordinierung, d.h. einer Verbindung der horizontalen Verpflichtungen des Gebietsspezialisten mit den vertikalen Verpflichtungen des technischen Spezialisten, harret immer noch seiner Lösung. Die Koordinierung auf der Blockebene wird heute mehr zu einem Nebenprodukt der Koordinierung auf der Distriktebene. Auf Grund dieser Tendenz wird der Chef der Distriktverwaltung zur Hauptstütze des Entwicklungsprogramms, und die allgemeine Verwaltung beginnt die Mühe des Wohlfahrts-

1) Evaluation Report 1956, a.a.O., . 21

staates anzunehmen."¹⁾ Der Collector, der als "der wichtigste Verwaltungsbeamte für die Entwicklung Indiens" bezeichnet wird,²⁾ besitzt als Chef der Distriktverwaltung eine fast schon legendäre Tradition.³⁾ Wegen der schlechten Nachrichtenverbindungen des vergangenen Jahrhunderts musste der Collector, dem die Finanzverwaltung, Polizei und Justiz unterstanden, fast alle wichtigen Entscheidungen selbständig treffen. Er war in seinem Distrikt beinahe ein Autokrat. Die Angehörigen des weltberühmten "Indian Civil Service" waren meist Persönlichkeiten von aussergewöhnlichem Format, sie bildeten den "Stahlrahmen" der britischen Herrschaft, obwohl im Laufe unseres Jahrhunderts immer mehr Behörden eigene Dienststellen in den Distrikten aufbauten, die dem Collector nicht unmittelbar unterstanden, blieben seine Vorrangstellung und sein grosses Prestige in vollem Umfang gewahrt. Die heutige Regierung will diese einmalige Stellung des Collector benutzen, um in ihrem Dorfentwicklungsprogramm den erforderlichen Nachdruck zu verleihen. Die Erfahrungen haben bewiesen, dass der Collector in der Lage ist, die Tätigkeit aller staatlichen Dienststellen im Distrikt zu leiten und zu koordinieren. Die führende Stellung des Collectors wird nicht bestritten, und die technischen Beamten sind bereit, unter ihm zu arbeiten."⁴⁾

-
- 1) Ministry of Community Development: "Summary Record of Sixth Development Commissioners' Conference on Community Projects", New Delhi 1957, S. 358
 - 2) D. Unsminger, a.a.O., S. 114
 - 3) In einigen Staaten beträgt der Collector wegen seiner richterlichen Funktion die Bezeichnung "District Magistrate", in anderen nennt man ihn "Deputy Commissioner", weil dort zwischen Distrikt und Staatsregierung der "Regional Commissioner" als Chef der Verwaltung in einer Region eingeschaltet ist, wir werden solche Unterschiede, die an dem Inhalt der Funktionen und Befugnisse kaum etwas ändern, nicht weiter erwähnen. Ebenso wenig gehen wir auf das Amt des "Sub-Divisional-Officer" ein, auf den in einigen Staaten Befugnisse des Collector für einen Teil des Distrikts delegiert werden.
 - 4) Indian Society of Agricultural Economics: "Report on the Administrative Survey of the Surat District", Bombay 1958, S. 244

Wenn trotzdem die Koordinierung im Distrikt oft grosse Mängel aufweist, so liegt das meist an der Person des Collector und lässt sich im allgemeinen auf Zwei Ursachen zurückführen: Arbeitsüberlastung des Collector oder (und) mangelndes Verständnis für seine neue Rolle im Wohlfahrtsstaat. Seit dem 19. Jahrhundert, wo er im Wesentlichen nur für die öffentliche Sicherheit und die Eintreibung der Grundsteuer zu sorgen hatte, ist dem Collector eine Fülle von neuen Aufgaben zugewachsen, ohne dass er von den meisten routinemässigen Entscheidungen durch einen gutfunktionierenden Verwaltungsapparat entlastet wurde. Ausserdem soll er sich über alle Vorgänge im Distrikt unterrichten und auf häufigen Inspektionsreisen die lokalen Zweige der Verwaltung beaufsichtigen und beurteilen.¹⁾ Man kann von dem Collector keine wirksame Leitung und Koordinierung des Dorfentwicklungsprogramms in seinem Distrikt erwarten, wenn er diese Arbeit noch zusätzlich übernehmen muss. Deshalb hat man ihm in einigen Staaten "District Planning Officers" oder "Assistant Collectors" zugeteilt, die ihn bei dieser neuen Aufgabe unterstützen. Hier entsteht nun oft eine Situation, in der sich der Collector zu wenig mit dem Entwicklungsprogramm beschäftigt, dem "District Planning Officer" aber das Prestige des Collector fehlt, um eine reibungslose Zusammenarbeit der technischen Dienststellen zu gewährleisten. Der Collector erwies sich gerade für das Entwicklungsprogramm für unentbehrlich: "Die Entwicklungsarbeit sollte als Hauptfunktion des Chefs der Distriktverwaltung anerkannt werden, und es sollten ihm vielmehr zusätzliche Mitarbeiter für seine Sicherheits- und Finanzfunktionen zugeteilt werden."²⁾ Dieser Vorschlag scheitert häufig an einer menschlichen Schwäche des Collector. Seine traditionellen Aufgaben in der Finanzverwaltung und Rechtsprechung brachten ihm Macht und Ansehen. Manche Beamte fürchten, durch eine Delegation

1) Allein schon die Zusammenstellung seiner Aufgaben vermittelt einen Eindruck von der Arbeitsüberlastung des Collector. Vgl. dazu "Administrative Survey of Surat District", a.a.O., S. 21-23.

2) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 358.

von solchen Funktionen ihr Prestige zu verlieren, und behalten sich so viele Entscheidungen vor, dass sie trotz neuer Mitarbeiter nicht genügend Zeit für das Entwicklungsprogramm finden.

Damit haben wir bereits die zweite Ursache der administrativen Schwierigkeiten im Distrikt berührt: Das mangelnde Verständnis des Collector für seine neue Rolle im Wohlfahrtsstaat. Viele dieser Beamten befürchten, daß die Veränderungen im Verhältnis der Verwaltung zu der Bevölkerung, wie sie vom Dorfentwicklungsprogramm angestrebt werden, ihr eigenes Ansehen verringern und das Funktionieren der Verwaltung beeinträchtigen wird.¹⁾ In ihrem Bestreben, die alte Stellung aufrechtzuerhalten, verlangen sie von ihren Untergebenen die traditionelle Unterwürfigkeit und besitzen genügend Macht, sie zu erzwingen. Dadurch wird die "innere Demokratisierung", auf die im Versuchsprojekt Etawah so grosser Wert gelegt wurde,²⁾ und zugleich die Arbeitsfreude des Personals im Entwicklungsblock verringert. In solchen Distrikten kann ein BDO anstelle einer ernsthaften Entwicklungsarbeit "Erfolge" auf dem Papier der Berichte konstruieren. Es ist in der Regel nicht schwer, den hohen Herrn bei seinen Inspektionen zu den wenigen Schaustücken zu führen und sein Wohlwollen durch reichliche Respektbezeugungen zu gewinnen. Wegen der entscheidenden Rolle des Collector im Dorfentwicklungsprogramm ist es besonders wichtig, dass er mit dem Hintergrund und dem Geist des Programms vertraut gemacht wird, damit die o.a. Erscheinungen möglichst vermieden werden. 1958 wurde ein "Central Institute of Study and Research in Community Development" in Mussoorie gegründet, zu dessen Aufgaben auch 5-wöchige Orientierungskurse für höhere Verwaltungsbeamte und Parlamentarier gehören. Seither hat eine grössere Anzahl von Collectors an

1) Dem Verf. ist von mehreren Collectors erklärt worden, dass die Entwicklung des ländlichen Indien am schnellsten und sichersten von oben herab betrieben würde. Befehle seien bei der analphabetischen Bevölkerung eher angebracht als Überredungsversuche.

2) Albert Mayer, a.a.O., S. 87-107.

den Kursen teilgenommen. Zweifellos gibt es eine Reihe von Distrikten, in denen sich der Collector um das Entwicklungsprogramm sehr verdient macht. Dennoch ist es eine Schwäche des Programms, dass der Erfolg in so hohem Grade von der Persönlichkeit des jeweiligen Collector abhängt. Eine grundlegende Veränderung der Mentalität dieser Amtsträger erfordert vielleicht mehr Zeit, als der indischen Demokratie für die Erfüllung ihrer Entwicklungsaufgaben zur Verfügung steht.

b) Im Staat

Indiens Verfassung sieht eine föderalistische Struktur der Regierungsgewalt vor. Den Staaten sind Funktionen wie die Förderung der Landwirtschaft, die Erziehung und das Gesundheitswesen vorbehalten, die den Kern des Dorfentwicklungsprogramms bilden. Die zuständigen Staatsministerien stellen auf diesen Gebieten die oberste Instanz dar, die Weisungen an die Behörden erteilen kann. Die Koordinierung der Tätigkeiten aller dieser Behörden, die im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms vorgesehen ist, muß bei den höchsten Instanzen einsetzen. Die dafür zuständige Stelle ist keines der einzelnen Ministerien, sondern das Amt des Entwicklungskommissars (Development Commissioner), der in den meisten Fällen zugleich Chef der Planungsbehörde des Staates ist.¹⁾ Der Entwicklungskommissar bildet einen Ausschuss aus den Leitern der einzelnen mit den Entwicklungsprojekten befassten Behörden. In diesem Ausschuss sollen die laufenden Entwicklungsarbeiten koordiniert werden, wobei dem Entwicklungskommissar eine ähnliche Rolle als "captain of the team" zugebracht ist wie dem Block Development Officer.²⁾ Die Richtlinien der Entwicklungspolitik im Staate werden von einem Ausschuss der zuständigen Minister unter Vorsitz des Ministerpräsidenten festgelegt, dem der Entwicklungs-

1) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 149.

2) Ministry of Community Development: "Fifth Development Commissioners' Conference on Community Projects", New Delhi 1956, S. 261.

kommissar als Sekretär dient.

In vielen Dienststellen der technischen Behörden herrscht eine Mißstimmung gegen das Dorfentwicklungsprogramm, weil es die administrative Kontrolle über ihr Personal in den Entwicklungsblöcken auf den BDO überträgt. Administrative Funktionen genießen in Indien immer noch ein höheres Ansehen, deshalb sträuben sich noch viele Dienststellen, sie aufzugeben. Diese Erscheinungen müssen auf höchster Ebene behandelt werden, weil es erforderlich ist, "... daß die technischen Behörden ihre Rolle von den technischen Funktionen her schätzen lernen, und daß sie ermutigt werden, diese Funktionen wirksamer auszuüben."¹⁾ Eine ihrer wichtigsten Funktionen besteht in der Aufstellung und Durchführung von Forschungsprogrammen zur Lösung der technischen Probleme, die bei Entwicklungsarbeiten auftreten. Der einzelne Staat ist auf vielen Gebieten die günstigste Einheit für die angewandte Forschung, weil er über ausreichendes wissenschaftliches Personal verfügt, und die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Außer seiner Koordinierungsfunktion fällt dem Entwicklungskommissar die sehr wichtige Aufgabe der Beaufsichtigung von den Entwicklungsarbeiten in den Distrikten zu. Selbst ein Collector, der dem Dortentwicklungsprogramm gleichgültig gegenübersteht, wird seiner neuen Funktion ein gewisses Maß an Aufmerksamkeit widmen, wenn er mit eingehenden Inspektionen seitens der Staatsregierung rechnen muß. Deshalb wurde vorgeschlagen, daß ein Stellvertreter des Entwicklungskommissars jeden Distrikt mindestens zweimal im Jahr besucht.²⁾ Auf der anderen Seite wird der Fortschritt des Dorfentwicklungsprogramms dadurch behindert, daß zu viele Entscheidungen auf der Ebene der Staatsregierung getroffen werden müssen, sei es bei der Aufstellung von Plänen und Budgets oder bei der Genehmigung für Aufgaben, die bereits im Budget bewilligt worden sind. Es dauert oft monatelang,

1) "Fifth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S.259

2) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 348

bis solche Entscheidungen getroffen werden.

Inzwischen ist die Ausgabe aus jahreszeitlichen Gründen vielleicht sinnlos geworden. Oder es handelt sich um den staatlichen Zuschuss zu den Materialkosten eines Projekts, das durch freiwillige Arbeitsleistungen der Dorfgemeinschaft zu erstellen ist. Wenn zwischen dem Entschluss der Bevölkerung und dem Beginn der Arbeit eine lange Zeit verstreicht, fehlt es häufig an der ursprünglich vorhandenen Begeisterung. Manche Projekte werden ganz aufgegeben. Die Verzögerung zwischen Planung und Ausführung muss sich gerade bei einem Programm, dass die skeptische Landbevölkerung überzeugen will, sehr schädlich auswirken. Die Lösung dieses Problems ist eine der wichtigsten Aufgaben der demokratischen Dezentralisierung.

c) In der Union

Trotz aller regionalen Unterschiede erfordert es die wirtschaftliche und politische Einheit Indiens, dass die Grundzüge des Entwicklungsprogramms für das ganze Unionsgebiet einheitlich festgelegt und die Entwicklungspläne der einzelnen Staaten in den Rahmen des nationalen Gesamtplans eingefügt werden. Im Hinblick auf das Dorfentwicklungsprogramm wird diese Aufgabe von einem Zentralausschuss unter dem Vorsitz des Premierministers wahrgenommen, dem neben den Mitgliedern der Planungskommission die Unionsminister für Landwirtschaft und für Community Development angehören. Auf seinen vierteljährlichen Sitzungen setzt der Zentralausschuss die Richtlinien der Politik fest, koordiniert die Tätigkeit der Ministerien und verfolgt den Fortschritt des Programms.¹⁾ Das "Ministry of Community Development and Cooperation" beschäftigt sich ständig mit diesen Fragen, indem es Daten über den Stand der Entwicklung in den Staaten sammelt und auswertet, Vorschläge für eine Verbesserung des Programms ausarbeitet und in Verbindung mit denjenigen Unionsministerien steht, deren Aufgabenbereich in den Rahmen

1) United Nations: "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", New Delhi 1959 S. 10.

des Dorfentwicklungsprogramms gehört. Abgesehen von Ausbildungskursen für Block Development Officers und Orientierungskursen für Beamte und Abgeordnete, wird das Ministerium nicht unmittelbar tätig. Da es die Zuschüsse der Unionregierung an die Staaten vergibt, besitzt es jedoch einen erheblichen Einfluss auf die Durchführung des Dorfentwicklungsprogramms. Bisher haben Überredung und Auflagen bei Finanzhilfen genügt, um die Ausführung der zentralen Richtlinien in den einzelnen Staaten durchzusetzen. Es ergeben sich zwar unterschiedlich schnelle Reaktionen der Staaten auf die Anregungen der Ministerien, aber die Anwendung der Überzeugungsmethode anstelle von Anweisungen dürfte im Umgang mit den Staatenregierungen ebenfalls einige der Vorzüge besitzen, die sie bei der Entwicklung der Landbevölkerung bewiesen hat.

Dem Ministerium für Dorfentwicklung ist besonders die Förderung des Genossenschaftswesens und der lokalen Selbstverwaltung anvertraut worden. Seit 1958 hat das Ministerium die Vorbereitung der demokratischen Dezentralisierung und ihre Verwirklichung in den Staaten als seine wichtigste Aufgabe angesehen. Wir werden diese für Indien neue Konzeption im nächsten Teil dieses Kapitels behandeln. Der gegenwärtige Minister für Dorfentwicklung, S. K. Dey, ist seit 10 Jahren mit der Entwicklung des ländlichen Indiens betraut. Ihm und seinen Mitarbeitern ist es in erster Linie zu verdanken, dass die Idee der Dorfentwicklung als Selbsthilfe der Bevölkerung mit staatlicher Hilfe und Anregung in der Praxis nicht längst von der Bürokratie überwuchert wurde.

4. Die Programme Evaluation Organisation

Die Programme Evaluation Organisation gehört nicht zu den staatlichen Organen, die Indiens Dorfentwicklungsprogramm ausführen. Sie ist als selbständiger Bestandteil der Planungskommission völlig unabhängig vom Ministry of Community Development. Diese Unabhängigkeit ermöglicht ihr ein Höchst-

mass an Objektivität in der Beurteilung der starken und schwachen Punkte des Programms, weil sie nicht die Fehler von Vorgesetzten vertuschen muß. Die Einrichtung dieser neuartigen Auswertungsstelle geht auf eine Anregung der Fordstiftung zurück, die seit 1952 einen Teil der Kosten trägt. Die Aufgaben der Organisation bestehen darin,

- (1) "alle Beteiligten laufend über den Fortschritt zu informieren, der in bezug auf die Erfüllung der Programmziele gemacht wird;
- (2) herauszustellen, welche pädagogischen Methoden sich als wirksam oder unwirksam erweisen;
- (3) zu der Erkenntnis beizutragen, warum einige der empfohlenen Praktiken von der Dorfbevölkerung übernommen, andere aber zurückgewiesen werden;
- (4) einen Einblick in die Auswirkungen des Dorfentwicklungsprogramms auf die ländliche Wirtschaft und Kultur zu verschaffen."¹⁾

Die Programmevaluation-Organisation besteht aus einem zentralen Forschungsstab von Soziologen, Volkswirten und anderen Sozialwissenschaftlern in New Delhi und einem Netz von 45 (früher 22) lokalen Einheiten, die in je einem Entwicklungsblock stationiert sind. Die lokalen Einheiten sind so über ganz Indien verteilt, daß die regionalen Unterschiede so weit wie möglich berücksichtigt werden. Die lokalen "Project Evaluation" beobachten ständig die Arbeit ihres Entwicklungsblocks, indem sie in Verbindung mit dem Blockpersonal stehen. Daneben wenden sie sich mit Befragungen direkt an die Bevölkerung und führen selbständige Untersuchungen durch. Alljährlich faßt der zentrale Forschungsstab die Ergebnisse der lokalen Einheiten zu "Evaluation Reports" zusammen. Außerdem wurden einige Spezialstudien über die Rolle einzelner Organe des Dorfentwicklungsprogramms, die Anteilnahme der Bevölkerung, die Auswirkung auf die unteren Bevölkerungsschichten usw. veröffentlicht.

1) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 250

Die kritische Beurteilung ihrer Tätigkeit hat bei der wachsenden Bürokratie schon manches Ärgernis erregt. In diesen Kreisen wurde dem Verf. mehrfach erklärt, daß ein Programm von solcher Ausdehnung nicht nach den Erfahrungen weniger Blöcke beurteilt werden könne. Auch die Studiengruppe der Fordstiftung, die sich im ganzen positiv über die Arbeit der Organisation aussprach, schlug einige Verbesserungen beim Personal, den Untersuchungsmethoden und den Schwerpunkten der Beobachtungen vor.¹⁾

Trotz dieser Mängel, die unschwer beseitigt werden können, haben die Berichte und Analysen der Organisation durch ihre Kritik und die daraus abgeleiteten Vorschläge zu der Verbesserung des Programms beigetragen. Die Programme-Evaluation-Organisation vermittelt der für die Kritik sehr aufgeschlossenen obersten Führungsschicht Indiens, die bei Besichtigungen und Einweihungen so häufig irregeführt wird, eine Vorstellung von den Schwächen und Mißerfolgen. Es spricht sehr für die Qualität dieser Führungsschicht, daß sie neue Erkenntnisse meist unverzüglich bei ihren Entscheidungen berücksichtigt. Darüber hinaus erweist sich die Programme-Evaluation-Organisation als sehr wertvoll, indem sie eine Fülle von Daten aus der Praxis des indischen Dorfentwicklungsprogramms sammelt, die zukünftigen Programmen in anderen unterentwickelten Ländern manchen Fehler ersparen können.

1) Im Sinne ihrer Hauptaufgabe legte die Studiengruppe besonderen Wert auf die Einbeziehung von Agronomen und anderen Landwirtschaftswissenschaftlern in die Programme Evaluation Organisation. Vgl. "Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it", a.a.O., S. 243 ff.

C. Demokratische Dezentralisierung

1. Beteiligung der Bevölkerung

a) Bedeutung für das Dorfentwicklungsprogramm

Die wirtschaftliche Entwicklung von rückständigen ländlichen Gebieten muss zwei Haupthindernisse überwinden : die geringe Rate der Kapitalbildung und die Rückständigkeit der Produktionsmethoden, mit denen die Landbevölkerung wirtschaftet. Diese Hindernisse lassen sich nicht allein durch staatliche Hilfeleistungen beseitigen, wenn 80% der Bevölkerung in den rückständigen Landgebieten lebt. Die Übernahme einer parlamentarischen Regierungsform mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht kann in einer solchen Situation zu einer Gefährdung der politischen und sozialen Stabilität führen. In allen Ländern machen Politiker, die sich um Stimmen bemühen, Wahlversprechungen. Es ist leichter, die Ansprüche zu steigern als die Menschen zu eigenen Anstrengungen um eine Verbesserung ihrer Lage zu bewegen. Während in den westlichen Ländern der Lebensstandard einiger benachteiligter Bevölkerungsgruppen durch die Umverteilung des Sozialprodukts angehoben werden kann, müssen solche Hoffnungen in den kleinbäuerlichen Massen der unterentwickelten Länder mit einer grossen Enttäuschung enden. Das Prinzip des "Community Development" besteht darin, die Menschen zur Selbsthilfe fähig zu machen. Das Dorfentwicklungsprogramm kann erst dann als erfolgreich gelten, wenn es ^{eine} wachsende Beteiligung der Bevölkerung an gemeinschaftlichen Projekten und eine neue wirtschaftliche Verhaltensweise der einzelnen Wirtschaftssubjekte erreicht hat. Während zu Beginn einer erfolgreichen Dorfentwicklung die staatlichen Ausgaben einen verhältnismässig breiten Raum einnehmen, bleiben sie später weit hinter der Kapitalbildung in der ländlichen Wirtschaft zurück. Eine solche Entwicklung lässt sich nicht allein durch staatliche Erziehungs- und Aufklärungsmassnahmen erzielen. Wenn die Bevölkerung das Dorfentwicklungsprogramm als ihre eigene Sache ansehen soll, darf man sie nicht nur zur Ausführung von Arbeitsleistungen

heranziehen. Es müssen vielmehr Institutionen geschaffen werden, die eine Beteiligung der Bevölkerung an der Planung und Verantwortung für die Durchführung des Programms ermöglichen. Im Gegensatz zu der staatlichen Organisation des Nationalen Beratungsdienstes befinden sich diese Institutionen heute noch im Entstehen .

b) Erste Ansätze

Die indische Planungskommission ging von vornherein von der Erkenntnis aus, dass die Beteiligung der Bevölkerung an allen Phasen des Programms unerlässlich ist. 1952 stellte der erste Fünfjahresplan fest : " Ein offizieller Apparat allein kann diese Entwicklungsprogramme nicht ausführen, sie erfordern ein grosses Ausmass an Initiative und Anteilnahme seitens der Bevölkerung." ¹⁾ Diese Erkenntnis führte aber noch nicht zu der Schaffung von Institutionen, die eine Entfaltung von Initiative seitens der Bevölkerung anregen und organisieren. Wie wir im nächsten Kapitel ausführen wollen, nahmen die Community Projects der Anfangszeit sehr stark die Züge eines staatlichen Wohlfahrtsprogramms mit hohen Regierungsausgaben an, während die Bemühungen um die Wirtschaftsentwicklung nur am Rande angefasst wurden. Diese Tendenz entstand nicht zuletzt aus der Tatsache, dass es nicht hinreichend gelungen war, die Bevölkerung für die Entwicklungsarbeit zu gewinnen. Der zweite Fünfjahresplan kam auf Grund dieser Erfahrungen zu der Schlussfolgerung: " Der Fortschritt auf dem Lande beruht gänzlich auf dem Vorhandensein einer aktiven Organisation im Dorfe, welche die gesamte Bevölkerung zu gemeinsamen Programmen zusammenbringt, um diese mit staatlicher Hilfe auszuführen." ²⁾

Zunächst glaubte man, diese Funktion könne am besten von einer freiwilligen Organisation, dem "Bharat Sevak Samaj", wahrgenommen werden. Der Samaj sollte von den Organen des Nationalen Beratungsdienstes völlig unabhängig sein:

1) "First Five Year Plan". a.a.O., S.139.
2) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 150.

" Es wird keine offizielle Verbindung zwischen dem Samaj und der staatlichen Organisation innerhalb des Projekts geben. Die Organisatoren des Samaj und der Nationale Beratungsdienst werden jedoch eng zusammenarbeiten müssen".¹⁾ Auf der Ebene des Entwicklungsblocks, im Distrikt und im Staat wurden beratende Gremien (Advisory Committees) geschaffen, denen Vertreter des Bharat Sevak Samaj, Parlamentsabgeordnete, Beamte des Nationalen Beratungsdienstes und Delegierte aus der lokalen Selbstverwaltung und den Genossenschaften angehörten. Allen diesen Gremien ist gemeinsam, dass sie keinerlei Entscheidungen treffen und nicht durch demokratische Wahlen zustande gekommen sind. " Für die Ausführung dieser Programme genügt es jedoch nicht, sich auf diejenigen zu beschränken, die direkt gewählt worden sind. Ihre Erfahrungen und ihre Interessen müssen ergänzt werden durch die Einbeziehung von anderen Personen."²⁾ Diese Argumentation geht von der unbestreitbaren Tatsache aus, dass die Masse der Wähler heute aus Analphabeten mit einem engen Erfahrungskreis besteht. Daraus wird gefolgert, dass durch demokratische Wahlen keine Volksvertretungen zustande kämen, die auf sich selbst gestellt die Verantwortung für die Entwicklungsarbeiten in ihrem Gebiet übernehmen könnten. C. Taylor kommt zu dem Schluss, "...dass die Entwicklung von lokalen Institutionen, einschliesslich der lokalen Selbstverwaltung ein natürliches Produkt der Dorfentwicklung sein sollte..."³⁾

Auf der anderen Seite spielten die beratenden Gremien eine wenig erfolgreiche Rolle.⁴⁾ Ihr Einfluss auf die Planung blieb sehr gering: "Obgleich das Programm der Entwicklungsprojekte im Oktober 1952 mit vollem Bewusstsein der allgemeinen Prinzipien des Planens von unten begonnen wurde,... war die anfängliche Planung weitgehend ein Beispiel für das Planen von oben. Die Programme wurden von den Ent-

1) "Community Projects, a Draft Handbook", a.a.O., S. 142.

2) "First Five Year Plan", a.a.O., S. 139.

3) Carl C. Taylor, a.a.O., S. 34.

4) Vgl. D.Ensminger, a.a.O., S. 136

wicklungskommissaren in Zusammenarbeit mit den einzelnen Entwicklungsbehörden aufgestellt."¹⁾ Bald stellte sich die geringe Beteiligung der Bevölkerung als die schwächste Seite des Dorfentwicklungsprogramms heraus. In dieser Situation wurde das Verhältnis zwischen Dorfentwicklung und Selbstverwaltung neu durchdacht. Können die Menschen eine verantwortliche Haltung anders erwerben als durch die Übernahme von Verantwortung? Ein staatliches Programm ohne ausreichende Beteiligung der Bevölkerung ist zum Scheitern verurteilt. Das Programm in die Verantwortung der Selbstverwaltung zu übergeben, erschien aber als ein grosses Wagnis.

2. Die neue Rolle der Selbstverwaltung

Den eigentlichen Anstoss zur demokratischen Dezentralisierung des Dorfentwicklungsprogramms gab Ende 1957 der Bericht einer Studiengruppe des Committee on Plan Projects, in dem folgender Vorschlag gemacht wurde: "Die Regierung sollte sich gewisser Pflichten und Befugnisse völlig entäussern und sie auf eine Körperschaft übertragen, die für alle Entwicklungsarbeiten in ihrem lokalen Bereich zuständig ist, wobei sich der Staat nur die Funktionen der Anleitung, Beaufsichtigung und Planung auf höherer Ebene vorbehält. Auf der Blockebene sollte eine gewählte Institution der Selbstverwaltung eingerichtet werden, deren Zuständigkeitsbereich mit einem Entwicklungsblock zusammenfällt."²⁾ Das Committee on Plan Projects ging von dem doppelten Versagen der beratenden Gremien aus, die zumeist weder einen effektiven Einfluss auf die Planung der Entwicklungsprogramme und die Art der Durchführung ausübten, noch die notwendige Initiative zur grösstmöglichen Beteiligung der Bevölkerung entfalteten. Anders als die Planungskommission im ersten Fünfjahresplan erwartete man eine Beseitigung dieses für den Erfolg des Programms so gefährlichen Versagens gerade von einer stärkeren Einschaltung der lokalen Selbstverwaltung: "Solange wir keine repräsentative und demokratische Institution entdecken, bzw. schaffen, sie mit angemessenen

1) Ministry of Community Development: "Third Development Commissioners' Conference", New Delhi 1955, S. 155.

2) Committee on Plan Projects: a.a.O., Bd. I. S. 125

Befugnissen ausstatten und ihr die erforderlichen Finanzquellen erschliessen, werden wir auf dem Gebiet der Entwicklung niemals das Interesse der Bevölkerung und ihre Initiative erwecken können."¹⁾

Indien besitzt zwar seit seiner Unabhängigkeit eine parlamentarische Demokratie nach englischem Muster. Die beiden Wahlen von 1952 und 1957 wurden auf vorbildliche Weise durchgeführt. Die Parlamente in den Staaten sind jedoch zu weit von der Landbevölkerung entfernt, um ihr das Gefühl und die praktische Möglichkeit eines spürbaren Einflusses auf die politische Willensbildung zu verleihen. Selbst die seit einigen Jahrzehnten bestehenden "District Boards" unterlagen nicht der Kontrolle und der Anteilnahme der Bevölkerung, weil die Distrikthauptstadt bereits ausserhalb der dörflichen Lebenssphäre liegt. Für die Massen in den Dörfern bedeutet der Staatsapparat immer noch eine fremde Macht, die ihnen aus unerklärlichen Gründen wohlthätig oder schädigend gegenübertritt. Bei dem geringen Bildungsstand des normalen Wählers kann von seiner Beteiligung an der Willensbildung des Gemeinwesens nur dann die Rede sein, wenn es sich um überschaubare Verhältnisse handelt, wenn er den Volksvertreter selbst kennt. Die besten Voraussetzungen dazu bestehen in der Dorfgemeinschaft, die sich ihre alte Verbundenheit auch über die grossen Veränderungen der letzten Jahrzehnte hinweg bewahrt hat. Deshalb sollte die Selbstverwaltung in ländlichen Gebieten von den Gemeinderäten der einzelnen Dörfer als Grundlage ausgehen.

Auf der anderen Seite hatten wir den Entwicklungsblock als die Verwaltungseinheit des Dorfentwicklungsprogramms kennengelernt, in der die für eine umfassende Entwicklung notwendigen technischen Spezialisten zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengefasst sind. Wenn das Dorfentwicklungsprogramm in die Verantwortung der Bevölkerung übergehen soll, dann muss man auf der Ebene des Blocks ein Organ der Selbstverwaltung entstehen, dem die Planung für alle

1) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. I, S. 5.

Entwicklungsarbeiten innerhalb seines Gebietes und die Überwachung der Ausführung übertragen wird. Das Personal des Nationalen Beratungsdienstes würde zum ausführenden Organ dieses Blockrats, wobei die einzelnen Beamten im Staatsdienst bleiben und gewissermassen an den Blockrat abkommandiert würden. Das Committee on Plan Projects legte besonderen Wert darauf, dass alle staatlichen Ausgaben für Entwicklungszwecke innerhalb des Blockgebiets - gleichgültig unter welchem Haushaltstitel sie erscheinen - an den Blockrat übertragen werden, der in Übereinstimmung mit den staatlichen Richtlinien über ihre Verwendung im Rahmen des Blockentwicklungsplans entscheidet.¹⁾ Auf diese Weise wäre neben der Beteiligung der Bevölkerung an der Planung auch die Koordinierung der einzelnen Entwicklungstätigkeiten erleichtert, die der staatlichen Organisation solche grossen Schwierigkeiten bereitete. Der Blockrat muss ein enges Verhältnis zu den Gemeinderäten in den Dörfern haben, damit er die Probleme aller Bevölkerungsgruppen seines Bezirks bei der Entwicklungsplanung berücksichtigt, und ein Instrument besitzt, mit dem er die Bevölkerung ansprechen und für die Mitarbeit an den Entwicklungsprojekten mobilisieren kann. Ein solches Verhältnis lässt sich dadurch erreichen, dass der Blockrat aus Delegierten der Gemeinderäte zusammengestellt ist. Auf diese Weise kennt jeder Dorfbewohner zumindest die Vertreter seiner Gemeinde im Blockrat, und die Verbindung zwischen beiden Ebenen der Selbstverwaltung ist automatisch hergestellt.

Die Vorschläge des Committee on Plan Projects von 1957 sind in ihren Grundzügen zum Leitfaden einer Reorganisation des Dorfentwicklungsprogramms in Indien geworden. Bisher haben erst wenige Staaten begonnen, sich ihrer Entscheidungsbefugnisse in bezug auf die Dorfentwicklung zu entäussern und sie durch eine entsprechende Gesetzgebung auf Organe der Selbstverwaltung zu übertragen. Trotzdem wollen wir auf die Funktionen der Volksvertretungen eingehen, denn die Verwirklichung der Vorschläge ist nur noch eine Frage der Zeit.

1) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. I, S. 13.

3. Organe der Selbstverwaltung

a) Der Dorfrat (Panchayat)

Der Panchayat gehört zu denjenigen Einrichtungen der Hindu - Gesellschaft, die im Laufe der jahrhundertelangen Fremdherrschaft in Verfall gerieten. Artikel 40 der indischen Verfassung enthält eine Anweisung an die Staaten, Dorfräte (Panchayats) einzurichten und sie mit den notwendigen Befugnissen eines Organs der Selbstverwaltung auszustatten. Die Gesetzgebung der einzelnen Staaten ist nicht in allen Punkten einheitlich, diese Unterschiede fallen jedoch in bezug auf die Entwicklungsfunktionen kaum ins Gewicht. Wir wollen uns auch weder bei den einzelnen Aufgaben des Dorfrates in der Verwaltung von kommunalem Eigentum und von öffentlichen Versorgungsanlagen noch bei den Rechtsprechungsbefugnissen aufhalten, obwohl diese Funktionen für das Ansehen und die Wirksamkeit der demokratischen Dezentralisierung notwendig sind.¹⁾ Im Zusammenhang des Dorfentwicklungsprogramms liegt die eigentliche Bedeutung des Dorfrates in der Mobilisierung aller Dorfbewohner für Entwicklungsarbeiten, von deren Notwendigkeit die Bevölkerung zu überzeugen ist, damit sie sie nach ihrer Vollendung optimal ausnützt und pflegt. Die Verbindung des Dorfrates mit der Bevölkerung darf sich deshalb nicht auf die Zeit der Kommunalwahlen beschränken, wie es etwa bei den meisten Gremien dieser Art in westlichen Grossstädten der Fall ist. Um das erforderliche Ausmass an freiwilligen

1) Eine sehr gute Übersicht und Analyse der Funktionen, Schwierigkeiten und Sicherungen in der Tätigkeit der Dorfräte gibt der "Report of the Working Group on Panchayats", herausgegeben vom Ministry of Community Development, New Delhi 1959. Dieser Arbeitsausschuss empfahl, dass die administrativen und rechtsprechenden Funktionen nur solchen Dorfräten graduell übertragen werden sollten, die bereits ein zufriedenstellendes Ausmass an Initiative und Integrität bei der Erfüllung von Entwicklungsfunktionen bewiesen hätten. Korruption und Missbrauch liegen bei den ersteren Funktionen näher, gleichzeitig ergäbe sich leicht eine relative Vernachlässigung der Entwicklungsaufgaben zu ihren Gunsten. (Verl. Bericht, a.a.O., S. 6.)

Arbeitsleistungen und materiellen Beiträgen zu erhalten, muss der Dorfrat schon an der Beschlussfassung eine möglichst grosse Zahl von Menschen beteiligen: "Die gemeinschaftliche Billigung der Programme durch die Bevölkerung wird die Hände des Panchayat stärken, der allein in der Lage ist, die unterbeschäftigten Arbeitskräfte der ländlichen Gebiete für die Produktionszwecke zu organisieren und zu benützen."¹⁾

Aus diesem Grunde soll neben dem Dorfrat die "Gram Sabha", der alle erwachsenen Dorfbewohner angehören, als Element der direkten Demokratie bestehen. Diese Dorfversammlung, die an die "Town meetings" der Neuenglandstaaten in den USA erinnert, soll mehrfach im Laufe des Jahres zusammenkommen. Der Dorfrat schlägt ihr das Budget und die Jahresprogramme für die wirtschaftliche Entwicklung des Dorfes zur Beschlussfassung vor. Er hat ihr mehrfach Tätigkeitsberichte zu erstatten.²⁾ Auf diese Weise ergeben sich Möglichkeiten, die Qualität der Arbeit des Dorfrates zu steigern und das Interesse der Bevölkerung an den Massnahmen zur Verbesserung ihrer Lage zu wecken. Es gilt darüberhinaus, Menschen mit speziellen Interessen oder besonderen Qualifikationen auf einem bestimmten Gebiet eng an der laufenden Tätigkeit zu beteiligen. Dies soll durch die Einrichtung von "funktionalen Ausschüssen" des Dorfrats erreicht werden, denen neben den gewählten Volksvertretern auch Mitglieder von freiwilligen Organisationen und andere qualifizierte Dorfbewohner angehören sollen.³⁾ Diese Unterausschüsse fördern das Entstehen eines Stammes von aktiven Mitarbeitern, wie er in jeder lebendigen Gemeinschaft zu finden ist.

Der Dorfrat kann sich allerdings nicht ausschliesslich auf freiwillige Mitarbeit und Beiträge stützen, er muss auch beständige Einnahmequellen für seine Finanzwirtschaft

1) "Main Recommendations and Conclusions of the Sixth Meeting of the Central Council of Local Self- Government", hektografiert, S. 9.

2) "Report of the Working Group on Panchayats", a.a.O., S. 8-9.

3) Ministry of Community Development: "Democratic Decentralisation", New Delhi 1959, S. 4.

haben. Diese bestehen in Steuern und Beiträgen, die er selbständig erhebt; in Zuschüssen des Staates, die ihm über den Blockrat zufließen; und schließlich in Einkommen aus dem Kommunaleigentum, das er verwaltet. Für die Kontinuität der Arbeit bei wechselnder Zusammensetzung des Rates und für die Führung von Büchern und Protokollen wird im allgemeinen die Anstellung eines hauptberuflichen Sekretärs empfohlen. Er darf aber nicht die Befugnisse der gewählten Volksvertreter schmälern, selbst wenn er einen höheren Bildungsgrad erreicht hat.¹⁾ Diese und andere notwendige Voraussetzungen für eine wirksame Funktionsfähigkeit der Dorfräte müssen im einzelnen noch geschaffen werden.

b) Der Blockrat (Panchayat Samiti)

Wir haben in Teil 2 dieses Abschnittes schon auf die Rolle des Blockrats bei der Planung von Entwicklungsprogrammen hingewiesen. Dazu gehören nicht nur die eigentlichen Bestandteile des Dorfentwicklungsprogramms, wie sie für das ganze Land vorgesehen sind, sondern auch die darüber hinausgehenden Entwicklungsarbeiten einzelner technischer Behörden, die bisher noch nicht in das Dorfentwicklungsprogramm einbezogen worden waren. Die Einnahmen im Haushaltsplan des Entwicklungsblocks stammen aus folgenden Quellen:²⁾

- (1) Staatliche Bewilligungen im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms.
- (2) Staatliche Haushaltsmittel unter den Titeln der technischen Behörden, die durch die Blockorganisation ausgegeben werden.
- (3) Eigene Einnahmen des Blockrats (Steuern, Gebühren, Vermögenseinkommen).
- (4) Geschätzter Wert der freiwilligen Beiträge der Bevölkerung in Form von Arbeitsleistungen, Geld und Sachwerten.

Es ist das Ziel der indischen Regierung, ihre Entwicklungsplanung in wachsendem Ausmaß zu dezentralisieren. Dabei sollen

1) "Report of the Working Group on Panchayats", a.a.O., S.17-22
2) Aus einem unveröffentlichten Rundbrief der Planungskommission vom 25.6.1960 über die Aufstellung der Pläne in den einzelnen Staaten.

die Entscheidungen über alle Programme, die den einzelnen Block allein betreffen, so weit wie möglich innerhalb des Blocks getroffen werden. Man strebt ein Verfahren an, wonach zunächst der Blockrat den Entwicklungsplan aufstellt und über den Distrikt an die Regierung sendet. Auf der Grundlage der Distrikt- und Blockpläne würde dann der Plan für den Staat zusammengestellt und mit den vorhandenen Finanzmitteln in Einklang gebracht. Daraus ergibt sich die Höhe der staatlichen Zuschüsse für die einzelnen Entwicklungsblöcke, die den Blockräten unverzüglich mitgeteilt wird. Der Blockrat kann nunmehr seinen endgültigen Plan aufstellen. Die Integration dieser Blockpläne zu einem nationalen Aufbauprogramm, das die Einhaltung von gesamtwirtschaftlichen Prioritäten (z.B. Förderung der Produktion von Brotgetreide) sicherstellt, kann durch die Zweckbestimmung eines Teils der staatlichen Zuschüsse erreicht werden. Diese Art von Planung, die eine erhebliche Entfaltung von lokaler Initiative mit der Beachtung von gesamtwirtschaftlichen Prioritäten verbindet, ist heute noch nicht verwirklicht.

Einer der leitenden Beamten des Ministry of Community Development wandte sich gegen eine Beschränkung der Selbstverwaltungsorgane auf eine parlamentarische Tätigkeit, weil dadurch allein der notwendige Beitrag der demokratischen Dezentralisierung zu der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes nicht geleistet würde. "Wir hätten dann mehr Körperschaften zum Beratschlagen und Aufstellen von Programmen, während wir mehr ausführende Organe brauchen."¹⁾ Als ausführendes Organ spielt der Dorfrat die wichtigste Rolle im Dorfentwicklungsprogramm. Der Blockrat muss ihn bei dieser Aufgabe mit Rat und Tat unterstützen. Das geschieht mit Hilfe des Nationalen Beratungsdienstes, dessen Blockpersonal ja den Entscheidungen des Blockrates untersteht. Wie wir bereits erfahren, erhält der Dorfrat die staatlichen Zuschüsse im Rahmen des Blockentwicklungsplans.

1) B. Mukherji: "The New Role of Public Administration", in der Zeitschrift "Kurukshetra", New Delhi, Dezember 1959, S. 11.

2) Vgl. P.R. Dubhashi: "The Dual Role of the BDO", in "Kurukshetra", Juni 1960, S. 5-6.

Als Fernziel wird angestrebt, dass der Blockentwicklungsplan auf der Grundlage von Dorfplänen zusammengestellt wird. Eine besonders enge Verbindung mit der praktischen Arbeit in den Dörfern erhält der Blockrat durch die Tatsache, dass er grösstenteils aus den Vorsitzenden der Dorfräte besteht. Diese Männer leiten die Entwicklungsarbeiten in ihren Dörfern und können deren Probleme vor den Blockrat bringen. Für die einzelnen Spezialgebiete der Entwicklungsarbeit werden funktionale Ausschüsse gebildet, welche die Tätigkeit der technischen Berater unterstützen und überwachen. Ebenso wie auf der Dorfebene können diese Ausschüsse Mitglieder haben, die dem Blockrat nicht angehören.

Dem Block Development Officer ist die Rolle des Chefs der Verwaltung im Bereich des Blockrats zugedacht. Dass er als solcher auch Steuern eintreiben und andere Hoheitsfunktionen ausüben muss, wird als schwer vereinbar mit seiner Stellung im Nationalen Beratungsdienst bezeichnet.¹⁾ Dieser Einwand trifft m.E. nicht zu. Die Kontaktstelle zur Bevölkerung ist der Gram Sewak, dem auch jetzt keine Hoheitsfunktion übertragen wird. Der BDO sollte sich nur zu Informationszwecken unmittelbar an die Bevölkerung wenden. Wird er direkt tätig, indem er z.B. Anträge auf staatliche Hilfen unter Umgehung des Gram Sewak entgegennimmt, untergräbt er dessen Ansehen. Was die Koordinierung des Blockpersonals anbetrifft, so dürfte sie durch die neue Regelung erleichtert werden, weil sich der BDO auf die Beschlüsse des Blockrats berufen kann.

c) Der Distrikttag (Zila Parishad)

Die Organe der Selbstverwaltung werden in Indien von unten her aufgebaut, wobei die Einsetzung der Dorfräte im ganzen Land vor der Vollendung steht. Die Bildung von Distrikttagen im Sinne der Vorschläge des Committee on Plan Projects ist bisher erst im Staate Rajasthan erfolgt. Hier besteht der Distrikttag aus den Vorsitzenden der Blockräte, den Abgeordneten der Unions- und Staatenparlamente aus dem Distrikt,

¹⁾ Vgl. P.R. Dubhashi: "The Dual Role of the BDO", in „Kurukshetra“, Juni 1960, S. 5-6.

dem Präsidenten der Genossenschaftsbank und dem Collector als Mitglied ohne Stimmrecht. Der Distrikttag hat keine exekutiven Funktionen, sondern übt eine beaufsichtigende und koordinierende Tätigkeit in Bezug auf die Entwicklungsarbeiten der Blöcke aus.¹⁾ Er prüft die Haushaltspläne der Blockräte und kann sie mit Änderungswünschen versehen zurückschicken. Staatliche Zuschüsse für Entwicklungsarbeiten werden vom Distrikttag auf die Entwicklungsblöcke verteilt.

Es ist heute noch nicht vorgesehen, dass der Collector einem Organ der Selbstverwaltung unterstellt wird.²⁾ Ihm wird im Gegenteil das Recht eingeräumt, Einsicht in alle Unterlagen dieser Organe zu verlangen und sie auf die Einhaltung von Gesetzen und staatlichen Richtlinien hin zu überprüfen. Als Chef der staatlichen Verwaltungsorgane im Distrikt behält er eine sehr starke Stellung. Im Laufe der weiteren Entwicklung soll die Überprüfung der lokalen Selbstverwaltung in den Dörfern und Blöcken immer mehr in die Verantwortlichkeit des Distrikttags übergehen. Erst wenn er sich in dieser Rolle bewährt hat, dürfte ihm ein wachsender Einfluss auf die allgemeine Verwaltung des Distrikts eingeräumt werden.

4. Das Wagnis der Dezentralisierung

Es fehlt nicht an Stimmen, die von der demokratischen Dezentralisierung unter den heutigen Umständen abraten. Zuerst müsse das Bildungsniveau der breiten Massen angehoben werden, ehe man ihren Vertretern die Verantwortung für die Entwicklungsaufgaben übertragen könne. Es sind vor allem zwei Klippen, die das Schiff der Selbstverwaltung auf seiner Fahrt bedrohen: Korruption und mangelnde Leistungsfähigkeit. Es ist schwer vorauszusagen, ob die demokratische Dezentralisierung zu einem grösseren Ausmass an Korruption führen wird. Unter den staatlichen Behörden genießt das "Amt für öffentliche Bauten" (Public Works Department) den Ruf einer weitverbreiteten Bestechlichkeit, der in letzter Zeit durch eine Reihe von polizeilichen Enthüllungen bestätigt wurde. Der

1) Vgl. "Democratic Decentralisation", a.a.O., S. 6.

2) Ministry of Community Development: "Sixth Meeting of the Central Council of Local Self-Government, Agenda and Notes", New Delhi 1960, S. 23 (unveröffentlichte Tagungsunterlagen).

klassische Fall der Korruption in Indien - Bauunternehmer besticht staatlichen Ingenieur und erhält einen Auftrag - dürfte zurückgehen, wenn bei der Auftragserteilung der Blockrat und der staatliche Ingenieur zustimmen müssen. Andererseits wird eine grosse Zahl von staatlichen Krediten und Zuschüssen über Blockräte und Dorfräte vergeben, wobei sich deren Mitglieder unerlaubte Vorteile verschaffen könnten. Die Geschichte der indischen Genossenschaftsbewegung lehrt, dass Dörfer mit Parteiungen in dieser Hinsicht besonders anfällig sind. Gegen diese und andere Bedrohungen müssen Sicherungen eingebaut werden, die aber nicht zu einer Behinderung der Selbstverwaltungsorgane in ihren Entwicklungsarbeiten führen dürfen. In diesem Zusammenhang wurde u.a. vorgeschlagen: der Staat stellt Geschäftsordnungen auf und überwacht deren Einhaltung durch seine Beamten; über die Tätigkeit der Dorfräte wird den Blockräten berichtet, die beim Auftreten von Misständen ein Recht zum Einschreiten erhalten; möglichst weite Kreise der Bevölkerung sollen für die Teilnahme an der Dorfversammlung und an funktionalen Ausschüssen gewonnen werden.¹⁾ Die zuletzt genannte Massnahme begegnet gleichzeitig einem anderen Einwand. Muss nicht das Dorfentwicklungsprogramm mit seiner Erziehungsarbeit und der Mobilisierung von freiwilligen Gemeinschaftsleistungen darunter leiden, dass es den Selbstverwaltungsorganen mit ihren Zwangsbefugnissen unterstellt wird?²⁾ Wenn die Dorfversammlung die wichtigsten Programmpunkte beschliesst, wie es in Indien vorgesehen ist, trifft dieser Einwand m.E. nicht zu. Jeder Dorfbewohner hat dann die Möglichkeit, sich an der Willensbildung zu beteiligen, was zumindest von dem aktiven Teil der Bevölkerung ausgenutzt werden dürfte.

Auch in bezug auf die Leistungsfähigkeit in der Programmdurchführung lässt sich keine eindeutige Voraussage aufstellen. Die staatliche Bürokratie hat durch die Verzögerung

1) Vgl. "Report of the Working Group on Panchayats", a.a.O. S. 7-10.

2) Vgl. United Nations, Technical Assistance Programme: "Public Administration Aspects of Community Development Programms", New York 1959, S. 47-48.

von Entscheidungen, die auf eine übermäßige **Nachtkonzentration** in den Verwaltungsspitzen und ein kompliziertes Kontrollsystem zurückgeht, manchen Schaden angerichtet. Wenn der Blockrat selbständig über sein Budget verfügt, dürften diese Verzögerungen kaum noch eintreten. Große Nachteile entstehen dagegen, wenn die Zusammenarbeit zwischen der Selbstverwaltung und den Beamten des Nationalen Beratungsdienstes nicht reibungslos vonstatten geht. B. Mukherji hat mit Recht vor einigen Enthusiasten gewarnt, die von der demokratischen Dezentralisierung eine allmähliche Verdrängung des Staates aus der Dorfentwicklung erhoffen.¹⁾ Im Zuge der ländlichen Wirtschaftsentwicklung werden immer höhere technische Erkenntnisse erforderlich, die nur von den staatlichen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Die Organe der Selbstverwaltung und des Staates müssen sich auf eine dauernde Zusammenarbeit einrichten.

Diese Hinweise mögen genügen, um das große Wagnis zu charakterisieren, das man in Indien mit der demokratischen Dezentralisierung eingehen will. Man ist sich dabei vollkommen bewußt, daß am Anfang der schmerzliche Prozeß des Lernens durch Fehler stehen wird. "Die Selbstverwaltung muß befugt sein, Fehler zu begehen und aus Fehlern zu lernen, aber sie muß auch die Anleitung erhalten, die ihr bei der Vermeidung von Fehlern hilft."²⁾ Trotzdem ist die indische Regierung entschlossen, das Wagnis einzugehen.

Ministerpräsident Nehru erklärte am 23. Februar 1961 vor dem indischen Parlament: "Fortschritt - das sind Panchayats plus Elektrifizierung." Dieser Ausspruch ist eine Abwandlung des Leninwortes: "Kommunismus - das ist Sowjetmacht plus Elektrifizierung des ganzen Landes."³⁾ Beiden Zitaten ist

1) B. Mukherji, a.a.O., S. 12

2) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. I, S. 6

3) Vgl. "Lenin und Stalin über die Gewerkschaften", Berlin 1955, Bd. II, S. 121

das Ziel einer Modernisierung der Volkswirtschaft gemeinsam. Die Panchayats stellen ein neues Instrument zur Erreichung dieses Ziels durch die Anstrengungen freier Menschen dar, die ihre Entscheidungen in eigener Verantwortung treffen. Wenn diese indische "Abweichung" das Ziel nicht erreicht, dürfte die Anziehungskraft des Leninschen Weges bei den Völkern mit niedrigem Lebensstandard noch sehr viel grösser werden.

1. Zusammenfassung

Wir wollen die Ergebnisse dieses Kapitels in Hinblick auf die Aufgaben, die wir zu Beginn skizziert haben, zusammenfassen.

1. Der Gram Sewak hat sich in doppelter Weise bewährt: er stellt den unmittelbaren Kontakt mit der Bevölkerung her, indem er auf dem Dorfe lebt; seine Ausbildung für "erste Hilfe" in allen wichtigen Gebieten ermöglicht es, dass sich die Bevölkerung mit allen Fragen an ihn wendet, die er entweder selbst beantwortet oder an den betreffenden Sachmann weiterleitet. Wegen der Unterbesetzung des Blocks mit Gram Sewaks sind diese mit Arbeit überlastet.
2. Der Entwicklungsblock erscheint als die geeignete Verwaltungseinheit, sollte in seiner Grösse aber mehr den regionalen Unterschieden in Siedlungsdichte, Topographie und Klima angepasst werden.
3. Die Koordinierung der technischen Berater zu einer Arbeitsgemeinschaft ist bisher noch nicht in zufriedenstellender Weise gelungen. Das liegt zum Teil an der verfehlten Rekrutierung und geringen Ausbildung der Block Development Officers, von denen eine grosse Anzahl ihren Aufgaben nicht gewachsen ist. Die technischen Dienststellen erschweren die Zusammenarbeit im Block, wenn sie ihre eigenen Programme in den Vordergrund stellen wollen.
4. Der Collector als Chef der Distriktverwaltung kann das Entwicklungsprogramm in einem Distrikt gefährden, wenn er für seine neue Rolle im Wohlfahrtsstaat nicht genügend Verständnis aufbringt. Sein hohes Ansehen ist für die Koordinierung der Dienststellen im Distrikt unentbehrlich.
5. Die Staatenregierungen haben sich zu viele Entscheidungen vorbehalten. Bei der Verteilung von Ausgabeermächtigungen entstehen oft grosse Verzögerungen mit schädlichen Auswirkungen.

6. Die Beteiligung der Bevölkerung ist für den Erfolg des Programms unerlässlich. Die beratenden Gremien im Block und Distrikt und die freiwilligen Organisationen in den Dörfern haben in diesem Zusammenhang versagt.
7. Die demokratische Dezentralisierung übergibt die Verantwortung für das Programm an Organe der Selbstverwaltung, die durch demokratische Wahlen zustandekommen. Mit Hilfe der Dorfversammlung als einem Organ der direkten Demokratie und von funktionalen Ausschüssen soll ein möglichst grosser Teil der Bevölkerung an der Planung und Ausführung von Entwicklungsarbeiten beteiligt werden.
8. Im Zuge der Wirtschaftsentwicklung wird eine immer engere Zusammenarbeit zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Dienststellen erforderlich. Das setzt auf beiden Seiten eine neue Einstellung voraus.

Kapitel V

INHALT DES PROGRAMMS

A. Aufgaben und Finanzmittel

1. Abgrenzung und Vorbemerkungen

Wir haben in den beiden ersten Kapiteln der vorliegenden Arbeit eine Reihe von Problemen kennengelernt, die in einer rückständigen ländlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auftreten. Das indische Dorfentwicklungsprogramm beruht auf der Erfahrung, daß diese Probleme nicht einzeln angefaßt und gelöst werden können. Seit der Unabhängigkeit des Landes hat sich die indische Regierung in steigendem Ausmaß um die wirtschaftliche Entwicklung gerade auch der ländlichen Gebiete bemüht. Nicht alle diese Maßnahmen fallen in den Bereich des Dorfentwicklungsprogramms im engeren Sinne. So haben die Fünfjahrespläne eine Industrialisierung "auf breiter Front" eingeleitet, die in absehbarer Zeit auch dem ländlichen Indien mit seiner einseitigen Berufsstruktur und der Übersetzung der Landwirtschaft mit Menschen zugute kommen wird. Das entspricht unserer Schlußfolgerung am Ende des Kapitels II, wonach das niedrige Einkommensniveau auf dem Lande nicht allein durch den Ausbau der traditionellen dörflichen Wirtschaftszweige angehoben werden kann. Ferner haben wir die Auswirkungen der Agrarverfassung auf den Anreiz zu wirtschaftlichen Anstrengungen und die Möglichkeiten der Kapitalbildung behandelt. Die indische Agrarreform, die sich heute noch teilweise im Stadium der Gesetzgebung befindet, stellt eine unerläßliche Voraussetzung für den Erfolg des Dorfentwicklungsprogramms dar, gehört aber nicht in seinen Tätigkeitsbereich. Der Staat muß noch andere Voraussetzungen schaffen, wie z.B. die Einrichtung von Forschungsinstituten für die einzelnen ländlichen Wirtschaftszweige und den Ausbau eines nationalen Transport- und Verkehrswesens.

Es bleibt dann immer noch ein Kern von Problemen, der sich bisher allen vereinzelt Bemühungen der staatlichen Wirt-

schaftspolitik hartnäckig widersetzt hat. Der Verfasser teilt die Ansicht, dass diese Probleme grösstenteils auf die individuelle Beschaffenheit und die gesellschaftliche Lage des menschlichen Produktionsfaktors zurückgehen. Das Dorfentwicklungsprogramm strebt ein zweifaches Verhältnis zu der Landbevölkerung an. Einmal bildet der menschliche Produktionsfaktor das Objekt von Massnahmen, die seine Veränderung bewirken sollen. Zum anderen aber werden die Menschen von vornherein an den Entwicklungsarbeiten beteiligt, sie wachsen in die Rolle des entscheidenden Subjekts hinein. Wir haben auf den zweiten Aspekt im vorigen Kapitel hingewiesen. Wir wollen in diesem Kapitel eine Übersicht über den Inhalt des Programms vermitteln, wobei die im Zusammenhang der Wirtschaftsentwicklung wichtigen Gesichtspunkte jeweils besonders herausgestellt werden.

2. Das Budget eines Entwicklungsblocks

Das Dorfentwicklungsprogramm hat während seiner achtjährigen Lebensdauer bereits einige Veränderungen erfahren, wobei u.a. die Höhe der staatlichen Ausgaben pro Verwaltungseinheit stark reduziert wurde. Am Anfang standen dem Entwicklungsblock für eine Periode von drei Jahren 2,2 Millionen Rupien zur Verfügung. Nach dieser "intensiven Phase" sollten die Mittel für die weitere Entwicklung im wesentlichen von der Bevölkerung aufgebracht werden. Diese Regelung bewährte sich nicht: "Das gegenwärtige System, unter dem grosse Beträge innerhalb eines kurzen Zeitraums zur Verfügung stehen, während vorher und nachher die Mittel unzulänglich sind, führt gleichzeitig zur Verschwendung und zu Enttäuschungen."¹⁾ Weiterhin erwies sich der Aufwand von 2,2 Mill. Rs. pro Block als eine zu starke Belastung für die Staatsfinanzwirtschaft Indiens, wenn das Programm auf das ganze Land ausgedehnt werden sollte.

Seit 1958 durchläuft ein Entwicklungsblock zwei Stadien von je fünf Jahren, wobei die Personalbesetzung im wesentlichen gleich bleibt, die staatlichen Ausgaben jedoch eine gewisse Umge-

1) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd.I, S. 26

staltung erfahren.

Das sog. "schematische Budget" des ersten Stadiums hat folgend Zusammensetzung:¹⁾

(in Tausend Rs.)

	<u>Gesamtausgaben</u>	<u>dav. laufende</u>	<u>dav. Anleih.</u>
I. Blockorganisation			
a) Personal	260	260	-
<u>b) Sachaufwand</u>	<u>55</u>	-	-
zus.	315		
II. Landwirtschaft und Viehzucht	50	-	-
III. Bewässerung			
IV. Bodenverbesserung ¹⁾	340	-	300
V. Gesundheitswesen			
a) Poliklinik	40	20	-
b) Trinkwasser	50	-	-
<u>c) Sanitäre Einrichtungen</u>	<u>25</u>	-	-
zus.	115		
VI. Erziehungswesen	60	15	-
VII. Gemeinschaftserziehung	70	40	-
VIII. Verkehrswege	85	-	-
IX. Handwerk u. Industrie	65	25	-
X. Wohnungsbau	100	-	100
Summe	1.200	360	400

Diese Aufwendungen erfassen nicht den gesamten Umfang der Entwicklungsarbeiten in einem Block. Schon während des ersten Stadiums soll in wachsendem Ausmass eine Beteiligung der Bevölkerung in Form von Arbeitsleistungen, finanziellen und materiellen Beiträgen hinzukommen. Im zweiten Stadium sollen die einzelnen technischen Behörden eine Reihe von Entwicklungsprojekten im Blockgebiet erstellen, wobei die hierfür vorgesehenen staatlichen Mittel in den Entwicklungsplan des Blocks übernommen werden. Das "schematische Budget" kann deshalb im zweiten Stadium auf 500.000 Rs. reduziert werden. Hierbei

1) " Revision in the Programme of Community Development", a.a.O. S. 20-21. Dieses Budget wird deshalb als "schematisch" bezeichnet, weil seine Höhe und Zusammensetzung für alle Entwicklungsblöcke gleich sind. Beiträge der Bevölkerung und Programme der technischen Behörden können den Besonderheiten des jeweiligen Blocks angepasst und auf einzelne Punkte konzentriert werden.

sind für Landwirtschaft, Viehzucht und Bewässerung 135.000 Rs., für den Wohnungsbau 30.000 Rs. und für die Punkte III bis IX je 50.000 Rs. vorgesehen.¹⁾ Bei den Haushaltsansätzen im "schematischen Budget" handelt es sich meist um staatliche Zuschüsse für Selbsthilfeprojekte der Bevölkerung. Von den 1,7 Mill. Rs., die in beiden Stadien eines Blocks ausgegeben werden können, bringen die Zentralregierung 1,285 Mill. Rs. und die Einzelstaaten nur 415.000 Rs. auf. Daraus ergibt sich der grosse Einfluss der Zentralregierung auf die Gestaltung und Durchführung des Programms.

Während für alle normalen Entwicklungsblöcke dieses "schematische Budget" gilt, sind für spezielle Entwicklungsblöcke in rückständigen Stammesgebieten bis zu 2,7 Mill. Rs. allein im ersten Stadium vorgesehen.²⁾ Wir wollen auf diese Besonderheiten jedoch nicht weiter eingehen.

1) Revision in the Programme...", a.a.O., S. 25.

2) Vgl. Ministry of Community Development: "Revised Programme of Community Development", New Delhi 1959, S. 28 ff.

B. Förderung der Landwirtschaft

1. Die Vorrangstellung der Landwirtschaft

Für die Planungskommission stand die Priorität der Landwirtschaftsförderung im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms von vornherein fest: "Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion ist das dringendste Ziel."¹⁾ In den ersten Jahren ergab sich in der Praxis aber eine ganz andere Tendenz, die der Text des zweiten Fünfjahresplans in folgenden Worten zusammenfaßte: "Bautätigkeiten haben einen immer größeren Teil der Zeit des Gram Sewak in Anspruch genommen, der in erster Linie für die Landwirtschaft und die Landwirtschaftsberatung ausgebildet ist und dessen wichtigste Aufgabe in der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion besteht ... In der Ausführung des Programms ist zuviel Wert auf sichtbare und "finanzielle" Ergebnisse gelegt worden - Erfüllung der Vorschriften, Ausgabe der Finanzmittel, Errichtung von Bauten usw."²⁾ Wie konnte diese Abweichung von dem "dringendsten Ziel" einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in einem Lande vorkommen, dessen Menschen gerade auf den Dörfern so schlecht ernährt sind wie in Indien? Hat man die Bevölkerung nicht nach ihren dringendsten Bedürfnissen gefragt, oder ihre Antworten unberücksichtigt gelassen? Der Verf. hat diese Fragen einem der führenden Mitarbeiter des Ministry of Community Development vorgelegt, der seit einigen Jahren mit der Gestaltung des Programms beauftragt ist. Die Antworten erscheinen sehr aufschlußreich:

1. Anfang der fünfziger Jahre schloß die Agrarverfassung noch einen großen Teil der Dorfbevölkerung vom Landbesitz aus. Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft wurden leicht als Begünstigung der Grundeigentümer und reichen Bauern ausgelegt, sie erregten vielfach Neid und Kontroversen.
2. Der Bau von Schulen und Kulturhäusern, die Asphaltierung von Straßen und die verbesserte Versorgung mit Trinkwasser kamen allen zugute. Vor allen Dingen stieg auch das Prestige

1) "First Five Year Plan", a.a.O., S. 225

2) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 239

des Dorfes, denn seit Jahrhunderten dienen in Indien vorzugsweise Gebäude dem "Geltungskonsum".

3. In letzterem Punkt trafen sich Bevölkerung und Bürokratie. Während die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität zunächst kaum in Erscheinung tritt, schafft eine rege Bautätigkeit sichtbare Ergebnisse, die man prominenten Besuchern aus Regierung, Parlament und Ausland zeigen kann.¹⁾

4. Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden erfordert mehr Zeit und mehr Anstrengungen, ohne dass sich diese in entsprechenden Geldausgaben niederschlägt.

Demnach wäre der Nationale Beratungsdienst den Weg des geringsten Widerstandes gegangen, als er die Landwirtschaft relativ vernachlässigte. Ein solches Vorgehen musste sich bald als Fehlentwicklung herausstellen. Während das Bauprogramm besonders in den ersten Jahren durch reichliche staatliche Zuschüsse gespeist wurde, müssen für Instandhaltungen und Reparaturen lokale Mittel aufgebracht werden. Das ist aber kaum möglich, solange die Familieneinkommen in den Dörfern auf dem bisherigen niedrigen Stand bleiben, Ausserdem haben die Bevölkerungsvermehrung und die Industrialisierung eine erhebliche Steigerung der Nahrungsmittelproduktion immer dringlicher werden lassen. Die Regierung hat deshalb in zunehmenden Masse auf eine Verstärkung der Landwirtschaftsförderung hingewirkt. Anlässlich der Revision des Programms im Jahre 1958 wurde für die Zeit vor der Eröffnung eines Entwicklungsblocks eine einjährige "Vorbereitungsperiode" (pre-extension period) eingeführt, während der jeder zukünftige Entwicklungsblock einen Block Development Officer, einen Landwirtschaftsspezialisten und fünf Gram Sewaks erhält.²⁾ Diese Zeit soll ausschliesslich der Vorbereitung von Landwirtschaftsprogrammen dienen. Das Ministry of Community Development und die staatlichen Behörden haben beschlossen, dass die

1) Der gleiche Herr aus dem Ministerium berichtete allerdings, dass Professor Erhard, dem er ein Musterdorf zeigte, wenig beeindruckt schien, sondern fragte: "Wo hat hier eigentlich Kapitalbildung stattgefunden?"

2) "Revised Programme of Community Development", a.a.O., S. 5-6.

Gram Sewaks in den Entwicklungsblöcken 70 bis 80 % ihrer Zeit der Landwirtschaft widmen. Andere Funktionen sollen sie nur noch während landwirtschaftlich ruhiger Jahreszeiten ausüben.¹⁾

Selbst wenn diese Anweisungen nicht überall erfüllt werden, ist die Vorrangstellung der Landwirtschaft heute auch in der Durchführung des Programms unbestritten.

2. Verbesserung von Produktionsmethoden und Produktionsmitteln

Die Verbesserung von Produktionsmethoden ist in der Regel von einer Veränderung der Produktionsmittel nicht zu trennen. Vielfach erfolgt gleichzeitig eine quantitative Steigerung des Produktionsmitteleinsatzes. Die entscheidende Aufgabe liegt jedoch in der Vermittlung neuer technischer Kenntnisse an die wirtschaftenden Menschen, die sie zum Bestandteil ihrer praktischen Tätigkeit machen müssen. Die Bedeutung dieser im wesentlichen pädagogischen Aufgabe im Rahmen des Gesamtprogramms ist sehr viel grösser, als der bescheidene Ansatz von 50.000 Rs. im schematischen Budget des Entwicklungsblocks vermuten lässt. Die Ausbildung des Gram Sewak ist fast ausschliesslich auf die landwirtschaftliche Beratung zugeschnitten, er soll nach den neueren Richtlinien 70 - 80 % seiner Zeit auf diese Tätigkeit verwenden.

Während der letzten Jahrzehnte sind in vielen Ländern Erfahrungen im Umgang mit rückständigen Bevölkerungsteilen gesammelt worden, die in eine moderne Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einbezogen werden sollten.²⁾ Zu Beginn eines solchen Prozesses erweisen sich Demonstrationen als besonders wirksam. Bei der landwirtschaftlichen Beratung wird z.B. ein Teil eines

-
- 1) Ministry of Community Development: "Report 1959-60", S.4-5/
a.a.O./
- 2) Aus der umfangreichen Literatur über dieses Thema seien folgende Werke herausgegriffen: T.R.Batten: "Communities and Their Development", an introductory study with special reference to the tropics, London 1957. - "Approaches to Community Development", herausgegeben von Phillips Ruopp, Den Haag 1953. - Clarence King: "Working with People in Small Communities", New York 1958. - United Kingdom, Colonial Office: "Agricultural Extension and Advisory Work, with Special Reference to the Colonies", London, His Majesty's Stationery Office, 1949.

Feldes mit Hilfe der neuen Methoden (einschliesslich verbesserte Saatguts, verbesserter Geräte usw.) und der Rest auf ^{die} traditionelle Weise bestellt. Es hat sich in Indien gezeigt, dass die oft recht skeptischen Bauern am ehesten zur Nachahmung der neuen Methoden veranlasst werden, wenn die Demonstration auf dem Felde eines ihrer Mitbewohner durchgeführt wird. Hohe Ernteergebnisse auf den Feldern staatlicher Mustergüter überzeugen dagegen nur eine sehr geringe Zahl von Bauern. Deshalb legt das indische Dorfentwicklungsprogramm grossen Wert darauf, möglichst in jedem Dorf Bauern zu finden, die eines ihrer Felder zur Verfügung stellen. Bis März 1960 wurden über 8 Millionen Demonstrationen dieser Art durchgeführt.¹⁾

Auch die bekannten Mittel der Massenpropaganda wie Plakate, Pamphlete, Lichtbildervorträge, Schauspiele, Wanderkinos, Radiosendungen und tendenzielle Liedertexte spielen bei der "Erweckung" am Anfang eine gewisse Rolle, die m.E. oft übertrieben bewertet wird. Im weiteren Verlauf des Programms rücken jedoch die individuelle Beratung und die Bildung von Arbeitsgemeinschaften immer mehr in den Mittelpunkt. Solange die grosse Mehrheit der Landbevölkerung nicht lesen kann, müssen technische Kenntnisse fast ausschliesslich im persönlichen Kontakt vermittelt werden. Der Gram Sewak kann diesen Kontakt nur mit einer Minderheit der von ihm betreuten 2.000 Familien aufrecht erhalten. Deshalb ist man in den letzten Jahren dazu übergegangen, 50 überdurchschnittliche junge Bauern aus den 10 Dörfern des Gram Sewak in Kurzlehrgängen mit speziellen Lösungen für die praktischen landwirtschaftlichen Probleme ihrer Gegend vertraut zu machen.²⁾ Diese Bauern sollen die neuen Methoden auf ihren eigenen Höfen anwenden und dadurch zugleich ihre Nachbarn beeinflussen. Da ihnen im Kurzlehrgang nur einige wenige elementare Kenntnisse vermittelt werden, bedürfen sie weiterhin der Beratung des Gram Sewak, der über sie eine größere Zahl von Menschen erreichen kann. Im vorigen Kapitel hatten wir bereits die "funktionalen Ausschüsse" der Panchayat

1) Quelle: bisher unveröffentlichte Unterlagen des Ministry of Community Development.

2) Ministry of Community Development: "Report 1957-58", New Delhi 1958, S. 25.

erwähnt. Durch sie wird die lokale Selbstverwaltung an der Aufgabe einer Umwandlung von Produktionsmethoden beteiligt. Mit diesem Experiment hat Indien der lokalen Selbstverwaltung ein neues Betätigungsfeld wie auch eine neue Form der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung erschlossen. Der "Ausschuss für Landwirtschaft" erhält u.a. die Funktion, ein Programm für die Einführung neuer Produktionsverfahren auszuarbeiten und dessen Durchführung zu überwachen. Der Erfolg auch dieses Experiments hängt davon ab, ob sich im Dorf einige fähige Bauern mit Gemeinschaftssinn finden. Letztlich kann das Dorfentwicklungsprogramm seine Aufgaben nur erfüllen, wenn es die Entstehung einer neuen Elite in der Bevölkerung fördert. Wir wollen im folgenden kurz auf die wichtigsten Verbesserungen des Feldbaus eingehen.

a) Saatgut

Allein durch die Verwendung von verbessertem Saatgut lassen sich die Erträge der meisten Feldfrüchte um 10 - 20% steigern.¹⁾ Es bereitet im allgemeinen keine großen Schwierigkeiten, die Bauern durch Demonstrationen von dieser Tatsache zu überzeugen. Weniger einfach gestaltet sich die Versorgung mit genügend Saatgut für die gesamte Nutzfläche eines Blockes, weil viele Bauern bei der Ernte die neuen und die alten Sorten vermischen. Die staatlichen Güter können nur eine begrenzte Menge reiner Saaten liefern, die Erfassung der gesamten Aussaatfläche ist nur bei einer Vermehrung des verbesserten Saatguts in den Dörfern möglich. Gram Sewak und Block Development Officer suchen Bauern aus, die bei der Reinhaltung ein gewisses Mass an Sorgfalt erwarten lassen. Die Mussoorie-Konferenz schlug 1957 vor, in jedem Entwicklungsblock eine Farm von 25 acres für die Vermehrung von Saatgut einzurichten.²⁾ Diese liefert primäres Saatgut an den jeweils besten Bauern des Dorfes, der sich verpflichtet, fast die gesamte Ernte von diesen neuen Sorten zu verkaufen. Die Käufer sollten ihr Saatgut unmittelbar nach dem

1) Vgl. M.S. Randhawa, "National Extension Service and Community Projects in Punjab", Chandigarh 1955, S. 143.

2) "Summary Record of the Sixth Development Commissioners' Conference at Mussoorie", a.a.O., S. 117-118.

Ausdrusch erhalten. 1960 hat die letzte Jahreskonferenz in Srinagar beschlossen, die Genossenschaften in diese Transaktion einzuschalten.¹⁾ Die Genossenschaft des Dorfes erhält ein Vorkaufsrecht an den Erträgen des primären Saatgutes, die sie einer Qualitätskontrolle unterzieht, Hat die Genossenschaft ihren Bedarf gedeckt, so kann der betreffende Bauer etwaige Überschüsse direkt verkaufen. Bis Ende 1959 wurden in den Entwicklungsblöcken insgesamt 20,5 Millionen Maunds (rd. 750.000 t) verbesserte Saaten verteilt.²⁾ Diese Zahl bezieht sich nur auf das primäre Saatgut von staatlichen Gütern.

b) Steigerung der Bodenfruchtbarkeit

Wir haben in Kapitel II auf den Mangel der indischen Böden vor allem an organischen Stoffen und Stickstoff und auf die sehr geringe Düngung hingewiesen. Durch den jahrhundertelangen Anbau von wenigen Getreidesorten ohne entsprechende Zuführung von mangelnden Bestandteilen ist die Fruchtbarkeit der indischen Böden ständig abgesunken. Es gilt heute, diesen Prozess umzukehren, wenn die indischen Erträge dem Durchschnitt fortgeschrittener Länder angenähert werden sollen. Die indischen Bauern haben sich nach anfänglichem Zögern an die Verwendung von Kunstdünger gewöhnt, so dass 1960 die Nachfrage nur zu einem Bruchteil gedeckt werden konnte.³⁾ Das Ministry of Food and Agriculture hat den Bedarf an Stickstoffdünger für das Jahr 1961/62 auf 2 Mill. t errechnet. Davon werden höchstens 850 000 t durch die eigene Produktion gedeckt werden.⁴⁾ In absehbarer Zeit dürften aber kaum die erforderlichen Devisen vorhanden sein, um die Lücke zwischen Bedarf und Eigenproduktion durch genügend grosse Einfuhren zu schliessen. Deshalb wird häufig die Befürchtung ausgesprochen, dass die landwirtschaftlichen Produktionsziele des 3. Fünfjahresplans allein an der unzulänglichen Versorgung mit Düngemitteln scheitern könnten.

1) Ministry of Community Development: "Annual Conference on Community Development at Srinagar", New Delhi 1960, S. 4.

2) "India 1960" a.a.O., S. 215.

3) Die Verteilung von Kunstdünger in den Entwicklungsblöcken sank sogar von rd. 588 000 t im Jahre 1958/59 auf rd. 530 000 t im Jahre 1959/60 ab. Quelle: die o.a. Unterlagen des Ministry of Community Development.

4) "The Eastern Economist", Bd. 36, Heft 4, New Delhi, 27.1.61, S.

In diesem Zusammenhang ist dir Dringlichkeit zu verstehen, mit der in letzter Zeit die Bemühungen um eine verstärkte Ausnutzung des natürlichen Düngers, der lokal vorhanden ist oder erzeugt werden kann, vorangetrieben worden. Solange kein anderer Brennstoff vorhanden ist, geht der Rinderdung weitgehend für die Landwirtschaft verloren. Selbst bei der Anpflanzung von schnellwachsenden Hölzern vergehen mehrere Jahre, ehe die Versorgung mit Brennholz ins Gewicht fällt. Das Dorfentwicklungsprogramm widmet der Anlage von Kompostgruben grosse Aufmerksamkeit, weil dadurch Abfälle für die Landwirtschaft verwertet und die Hygiene in den Dörfern verbessert werden können. In dieser Hinsicht sind die Gewohnheiten der Bevölkerung jedoch ebenso schwer zu verändern wie bei der Ausnutzung menschlicher Exkremente, die nach alter und sehr zähleberiger Sitte auf freiem Felde entleert werden. Auf diese Weise wird zwar die Verbreitung der Amöbenruhr gefördert, die Fruchtbarkeit des Bodens aber kaum. Man hofft, durch die Anlage von Latrinen in den Schulen einen allmählichen Wandel erreichen zu können. Das mag sich im Laufe einer Generation bemerkbar machen, bietet aber nur geringe Aussichten für die kurzfristige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion.

Wesentliche wirksamer haben sich die Bemühungen um die Verwendung von Gründünger erwiesen, die allerdings auf Böden mit künstlicher Bewässerung oder mit hohem Regenfall beschränkt ist. Zur Gründüngung dienen abgehackte Zweige von Sträuchern, die an den Wegrändern und auf Feldrainen angepflanzt werden, und Gräser auf den Feldern, die vor der Bestellung mit Nutzpflanzen untergepflügt werden. Besonders in den Reisanbaugebieten des Südens und von Orissa hat die Gründüngung in den letzten Jahren eine weite Verbreitung gefunden. Eine wachsende Rolle spielt auch die Fruchtwechselwirtschaft, die bei der Bestellung mit Hülsenfrüchten sogar zu einer Anreicherung des Bodens an Stickstoff beiträgt.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass der indische Bauer für die Einführung neuer Methoden, deren Vorteil im über-

zeugend nachgewiesen wird, durchaus aufgeschlossen ist. Grössere Widerstände sind jedoch zu überwinden, wenn die neuen Massnahmen eine Veränderung fest eingewurzelter Gewohnheiten verlangen, wie dies bei der Verwendung des tierischen und menschlichen Düngers der Fall ist. Erst eine langfristige Veränderung des menschlichen Faktors mit Hilfe von Erziehungsprogrammen kann hier nachhaltige Erfolge erzielen. Diese Erkenntnis ist im Falle des Düngers besonders schmerzlich, weil alle lokal vorhandenen Abfälle in den nächsten Jahren dringend für die Düngung gebraucht werden. Ihre Verschwendung kann die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion beeinträchtigen und dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stören.

c) Verbesserte Anbauverfahren und Geräte

Eine besondere Publizität geniesst seit einigen Jahren die "japanische Methode des Reisanbaus", wonach der Reis zunächst in Zuchtbeeten ausgesät und nach wenigen Wochen auf die Felder verpflanzt wird. Die jungen Pflanzen werden in Reihen mit bestimmten Abständen gesetzt, so dass während des weiteren Wachstums sorgfältiges Jäten und Bodenauflockern durchgeführt werden können.¹⁾ Dieses Verfahren ermöglicht Einsparungen an Saatgut und eine grosse Ertragssteigerung. Inzwischen sind auch für andere Feldfrüchte wie z.B. Hirse ähnlich intensivierte Anbauverfahren entwickelt worden, die zur Steigerung der Hektarerträge führen.

Der Übergang zu neuen Produktionsverfahren erfordert meist eine Anpassung der Geräte. Verständlicherweise fördert das Dorfentwicklungsprogramm nicht die Mechanisierung der Landwirtschaft, sondern unterstützt die Verbreitung von Geräten wie eiserne Pflüge, Hacken, Häckselschneider, einfache Sämaschinen, Dreschmaschinen und Zuckerrohrmühlen, die in erster Linie zur Erleichterung einer arbeitsintensiven Produktion dienen. Bis zum 30.9.1958 sind in den Entwicklungsblöcken 1,175 Mill. Stück verbesserte Geräte verteilt worden.²⁾

1) Vgl. Randhawa, a.a.O., S. 157-158.

2) Ministry of Community Development: "Report 1958-59", New Delhi 1959, S. 46.

Es ist wichtig, dass die Geräte auch für Kleinbauern erschwinglich bleiben, den speziellen Erfordernissen der jeweiligen Gegend genügen und von den lokalen Handwerkern instand gehalten werden können. In allen diesen Punkten spielt der nationale Beratungsdienst eine Mittlerrolle, indem er die Verbindung mit Fabrikanten herstellt, Kleinindustrien für die Anfertigung von Geräten auf dem Lande selbst fördert, und lokale Handwerker mit den technischen Kenntnissen für die Reparatur vertraut macht.

Eine steigende Bedeutung wird dem Schutz von Pflanzen gegen Krankheiten, Insekten und Nagetiere, aber auch gegen streunendes Vieh, beigemessen. Die Gegenmassnahmen beginnen bei der Einzäunung von Feldern, als Fernziel ist das regelmässige Abprühen mit Insektiziden vorgesehen. Im Hauptquartier des Locks werden für Notfälle Pflanzenschutzmittel und die dazugehörigen Geräte bereitgehalten. Der Verkauf dieser Ausrüstung an die Landwirte ist meist nur bei grösseren Betrieben möglich, weil den anderen Bauern die Mittel fehlen.

3. Gartenbau

In einer Landwirtschaft, die durch ein Überangebot an menschlichen Arbeitskräften und den überwiegenden Anbau von Grundnahrungsmitteln gekennzeichnet ist, kann durch die Förderung des Gartenbaus eine spürbare Verbesserung von Beschäftigung und Einkommen erreicht werden. Der Hackbau ist eine sehr arbeitsintensive und zugleich bodensparende Produktionsart, die zwei bis drei Ernten im Jahr ermöglicht und dadurch nur wenig saisonale Arbeitslosigkeit entstehen lässt. In der Umgebung von städtischen Märkten sind beim Anbau von Obst und Gemüse viel höhere Geldeinkommen zu erzielen als beim Getreidebau. Auch in transportungünstigen Gebieten sind die vitamin- und eiweisshaltigen Erzeugnisse des Gartenbaus für den Eigenverbrauch der Landbevölkerung wichtig, deren einseitige traditionelle Ernährung ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigt hat. 1956 reichte die indische Produktion nur für eine tägliche Versorgung mit 5 Unzen Obst (1 Unze = 28,35 g) und mit einer Unze Gemüse

pro Kopf der Bevölkerung aus.¹⁾

Bei den schlechten Verkehrsverhältnissen überstehen junge Baumpflanzen keinen längeren Transport. Deshalb haben die Landwirtschaftsbehörden der Staaten die Zahl ihrer Baumschulen erheblich vermehrt. Bauern, die neue Obstgärten anlegen, erhalten langfristige staatliche Anleihen, während für die Verjüngung und Verbesserung bestehender Pflanzungen kurzfristige Kredite erteilt werden. In einigen Staaten wurden kostenlose Kurse für Baumpflege und Okulierung eingerichtet. Bei der starken Abhängigkeit des Obstbaus von den klimatischen Verhältnissen findet man in Indien eine grosse Vielfalt, von den Obstsorten der gemässigten Zone bis zu den tropischen Früchten. Der Aufbau einer entsprechenden Anzahl von regionalen Forschungsinstituten und Baumschulen, in denen alle in Indien Erfolg versprechenden Obstsorten erfasst werden, wird noch einige Zeit beanspruchen. Die Förderung des Gemüsebaus besteht neben der aufklärenden Tätigkeit in der Verteilung von Gemüsesamen und Pflanzen, die am Anfang kostenlos erfolgt. Besonders die Frauen sollen dafür gewonnen werden, Küchengärten anzulegen. Es wird angestrebt, in jedem Entwicklungsblock nach den ersten 5 Jahren des Dorfentwicklungsprogramms eine durchschnittliche Tagesproduktion von mindestens 6 Unzen Obst und Gemüse pro erwachsenen Einwohner zu erzielen.²⁾ Von dem erstaunlichen Erfolg der Einführung von neuen Gemüsesorten kann man sich überzeugen, wenn man allmorgendlich lange Kolonnen von Ochsenkarren, die mit Blumenkohl, Weißkohl, Karotten und anderen früher kaum bekannten Sorten beladen sind, in die Städte ziehen sieht.

4. Tierzucht und Fischerei

a) Viehwirtschaft

Als Hauptproblem der indischen Viehwirtschaft haben wir in Kapitel II die Überbesetzung mit minderwertigen Tieren bezeichnet, die zu einer sehr schlechten Futterversorgung und ent-

1) "Second Five Year Plan", a.a.O., S. 272.

2) "Summary Record of the Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 120.

sprechend niedrigen Erträgen führt. Das Dorfentwicklungsprogramm hat bisher nicht einmal versucht, die religiösen Vorurteile gegen die Schlachtung von Rindern zu beseitigen. Das schnellste und sicherste Mittel einer Abhilfe kann also nach wie vor nicht angewandt werden. Die Entwicklung des ländlichen Indiens hängt aber in hohem Grade von der Rationalisierung der Viehhaltung ab, und die Regierung hat alle Massnahmen eingeleitet, die mit den religiösen Vorstellungen der Bevölkerung vereinbar sind. 1953 ist ein Plan zur Verbesserung der Viehwirtschaft in allen ihren Aspekten aufgestellt und zunächst in einigen "Schlüsseldörfern" verwirklicht worden.¹⁾ Einzelne Bestandteile dieses Plans werden in allen Entwicklungsblöcken angewandt.

Der größte Fortschritt ist bisher bei der vorbeugenden und veterinären Behandlung des Viehs zu verzeichnen. Fast in jedem Block wurde eine Veterinärklinik eingerichtet. Die Schutzimpfungen gegen Infektionskrankheiten wie Rinderpest und Maul- und Klauenseuche sind nach anfänglicher Skepsis von den Bauern akzeptiert und unterstützt worden.²⁾ Diese Impfungen können auf dem Gram Sewaks vorgenommen werden, ausserdem stehen in jedem Block vier veterinäre Hilfskräfte zur Verfügung. Der Rückgang von Rinderepidemien hat viele bäuerliche Betriebe vor schweren Verlusten bewahrt. Für die Volkswirtschaft bringt er den Nachteil einer weiteren Vermehrung der Rinderzahlen, falls deren Eindämmung nicht durch andere Massnahmen gelingt.

Der Indian Council of Agricultural Research hat einen Zuchtplan für ganz Indien entworfen, dessen Ziel in der Züchtung von Rinderrassen mit hohen Milcherträgen bei den Kühen und einer starken Zugleistung bei den Ochsen besteht. Beide Eigenschaften sind in der indischen Landwirtschaft notwendig, die 5 indischen Rinderrassen besitzen jedoch meist nur eine davon in genügendem Ausmass. Die unmittelbare Aufgabe der Entwicklungsblöcke ist die Kastrierung von minderwertigen Stieren, worin der Gram Sewak ausgebildet ist. Dagegen ist die Versorg-

) Dieses "Key Village Scheme" ist in einem Brief des "Secretary Indian Council of Agricultural Research", New Delhi, vom 11.7.1953 an alle Staatenregierungen, formuliert worden.

) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 4

ung mit hochwertigen Zuchtbullen noch unzulänglich. Bis April 1959 erhielten die Entwicklungsblöcke 55 307 Bullen aus den staatlichen Zuchtbetrieben¹⁾ In einigen Staaten vergibt die Regierung Kredite an Bauern, die einen Zuchtbullen halten. In letzter Zeit wird die künstliche Besamung propagiert, weil auf diese Weise besonders wertvolle Tiere am schnellsten vermehrt werden können. In jedem Distrikt soll eine Besamungsstelle (insemination centre) eröffnet werden, die in den Blockhauptquartieren Zweigstellen unterhält. Für alte und nutzlose Tiere hat die Regierung "Go-Sadans" (wörtlich: "Kuh-Heimstätten") eingerichtet, in denen sie friedlich ihrem Ende entgegenleben, ohne sich zu vermehren oder Felder zu verwüsten. Weite Kreise der Bevölkerung haben sich allerdings geweigert, ihre Tiere abzuliefern, und die Einrichtung der Go-Sadans blieb daher weit hinter den Planzielen zurück.²⁾

Grosse Schwierigkeiten bereitet nach wie vor die Futterversorgung. Obwohl Indien schon seit langer Zeit nicht mehr genügend Land besitzt, um sein Vieh durch Weidewirtschaft zu ernähren, waren die Bauern bisher kaum zum Anbau von Futtermitteln übergegangen. So wurden die Grasflächen zu stark abgeweidet, und sind heute weitgehend erschöpft.³⁾ In dem "Key Village Scheme" werden grosse Anstrengungen unternommen, um die Wiesen durch Düngung, Anpflanzung neuer Grassorten und eine Kontrolle der Abweidung wieder leistungsfähig zu gestalten. In Nordindien wird in zunehmenden Masse Ägyptischer Klee angebaut, der neben seiner ausgezeichneten Futterqualität den Boden mit Stickstoff anreichert.⁴⁾

Das "Key Village Scheme" sieht ferner eine weitere Verbreitung der Schweinezucht vor, die bisher nur in wenigen Regionen einen nennenswerten Umfang erreichte. Bei Schafen und Ziegen ergeben sich ähnliche Aufgaben wie bei den Rindern: Die Züchtung von

1) "India 1960", a.a.O., S. 215.

2) "Review of the First Five Year Plan", a.a.O., S. 129.

3) "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", a.a.O. S. 29.

4) Vgl. M.S. Randhawa, a.a.O., S. 178 ff.

Arten mit höheren Erträgen und eine ausreichende Fütterung ohne Beschädigung von Wäldern, Wiesen und Kulturpflanzen.

b) Geflügelzucht

Obwohl die Geflügelzucht eine zusätzliche Einkommensquelle bei sehr niedrigen Futterkosten darstellt, blieb die Hühnerhaltung traditionell auf die unteren Kasten beschränkt.¹⁾ Die einheimischen Hennen legen nur etwa 50 Eier im Jahr. Ihre Klimafestigkeit lässt sich mit höheren Erträgen verbinden, wenn sie mit ausländischen Rassen wie "Weisse Leghorn" oder "Rhode Island Reds" gekreuzt werden. Bis April 1959 wurden in den Entwicklungsblöcken 800.000 Zuchtvögel verteilt.²⁾ Die meisten Blöcke sind mit einem Brutkasten ausgestattet und vermitteln Anleihen für die Errichtung von kleineren Hühnerfarmen. Der Gram Sewak führt Schutzimpfungen gegen Geflügelkrankheiten durch. In den feuchten Gegenden des Landes wird seit einigen Jahren die Haltung von Enten gefördert, die sich als besonders rentabel erwiesen hat. Für die unteren Kasten, die Eier und Geflügel verzehren, bedeuten sie eine Eiweissquelle von steigender Wichtigkeit.

c) Fischerei

Finige Entwicklungsblöcke, die an der Meeresküste liegen, haben sich auf die Verbesserung der Küstenfischerei und die Entwicklung der Hochseefischerei spezialisiert. Pionierarbeit hat in dieser Hinsicht das Indo - Norwegian Fisheries Project" an der Küste von Kerala geleistet. Wir wollen auf diese Spezialprobleme nicht eingehen. Dagegen können die Binnenfischerei und die Teichwirtschaft in den meisten Teilen des ländlichen Indien verbreitet werden, wo die zahlreichen Dorfteiche, alten Flussarme, Seen und Sümpfe bisher kaum ausgenutzt wurden. In einem Volk, das sehr wenig Fleisch isst, stellen Fische eine wertvolle Ergänzung der Nahrungsmittel dar. Die staatlichen Fischereiabteilungen

1) Die höheren Kasten mit ihrer vegetarischen Lebensweise lehnen meist auch den Genuss von Eiern ab.

2) "India 1960 " a.a.O., S. 215

übernehmen die Beschaffung von Laich und kleinen Fischen aus den Laichplätzen. Seit 1958 wird die Verteilung der Fischbrut durch die Blockorganisation vorgenommen. Die Gram Sewaks erhalten seither eine Ausbildung in der Fischzucht.¹⁾ Wo die Dorfteiche bisher Staatseigentum waren, geht das Eigentum nunmehr auf die Dorfräte über. Diese können sich durch die Entwicklung der Fischzucht eine sichere Einkommensquelle erschliessen.

5. Bewässerungsanlagen

In den trockeneren Gebieten Indiens hängt die Wirksamkeit von verbesserten Produktionsmitteln und Anbauverfahren weitgehend von der Wassermenge ab, die dem Boden zur Verfügung steht. Auf die Frage, was er von Kunstdünger und dem neuen Saatgut halte, antwortete ein alter Bauer in einem entlegenen Dorf des Punjab dem Verf.: "Wenn es genug regnet, ernten wir mehr bei Verwendung von Kunstdünger. Wenn aber die Regen spärlich ausfallen, dann ernten wir weniger als früher ohne Düngung und mit alten Getreidesorten." Seine Ansicht entsprach den Beobachtungen der Agronomen. In den meisten Landstrichen Indiens setzt das Fehlen einer gesicherten Bewässerung der landwirtschaftlichen Produktionssteigerung sehr enge Grenzen. Deshalb nehmen die Ausgaben für Bewässerung und Bodenerhaltung mit 340.000 Rs. einen so grossen Teil des Budgets eines Entwicklungsblocks ein. Der Bau von Bewässerungsanlagen stellt die höchsten Anforderungen an die Kapitalbildung im ländlichen Sektor der indischen Wirtschaft. Hier tritt die Anwendung neuer technischer Verfahren gegenüber dem Investitionsbedarf in den Hintergrund. Es handelt sich also um einen der wenigen Fälle, wo die Kapitalbildung auch in der Landwirtschaft eine Priorität unter den Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums besitzt.

Der Bau von grossen Dämmen, die neben der Bewässerung der Energiegewinnung und Flussregulierung dienen, fällt nicht in den Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms. Der Nationale Beratungsdienst

1) Ministry of Community Development: "Summary Record of the Annual Conference on Community Development: held at Mount Abu", New Delhi 1958, S. 95.

hat aber für die optimale Ausnutzung des dadurch geschaffenen Bewässerungspotentials zu sorgen, indem er die Aushebung eines Netzes von Wassergräben in den Feldern der Bauern anregt. Die Mittel aus dem Blockbudget sind hauptsächlich für die Anlage von kleineren Bewässerungsprojekten bestimmt, auf deren Bedeutung wir bereits hingewiesen haben. (Vgl. Kapitel II) Ein Handbuch für Blockpersonal zählt 16 Arten von Bewässerungsarbeiten auf, die aus den Mitteln des Blocks gefördert werden können.¹⁾ Der grösste Teil dieser Mittel soll in Form von Anleihen und Zuschüssen an private Bauern oder Genossenschaften vergeben werden, die auf ihrem Land Brunnen bohren, Motorpumpen oder Göpelwerke einrichten oder Stauteiche vertiefen. Daneben führen staatliche Behörden den Bau von kleineren Bewässerungsprojekten durch. Zu Beginn des Dorfentwicklungsprogramms konnten in den meisten Entwicklungsblöcken die Haushaltsansätze nicht voll ausgenutzt werden. Dafür war einmal der Mangel an technischem Personal verantwortlich, hervorgerufen durch den Bau der Grossprojekte. Zum anderen fanden sich anfänglich wenig Landwirte, die das Risiko eines Kredits auf sich nehmen wollten. So entstand eine Tendenz, den grösseren Teil der Budgetmittel für mittelgrosse staatliche Bewässerungsprojekte zu verwenden.²⁾

Obwohl auf diese Weise das "Ausgabensoll" leichter erfüllt werden kann, ergeben sich dabei m.E. volkswirtschaftliche Nachteile. Private Bewässerungsanlagen werden bei richtiger Anleitung viel intensiver ausgenutzt, weil sie sich allein schon wegen der Kreditrückzahlung rentieren müssen. Dagegen stösst die Ausnutzung staatlicher Bewässerungsanlagen auf manche Schwierigkeiten, etwa bei der Ziehung von Bewässerungsgräben durch die Felder verschiedener Bauern. In einigen Gegenden haben die Bauern die Zahlung von Wassergebühren und Bodenwertsteigerungsabgaben verweigert, die Regierung griff aus wahltaktischen Gründen meist nicht durch. So ist es

1) Government of Bombay : "Manual on Community Development", Bombay 1959, Bd. I, S. 116

2) "Sixth Development Commissioners Conference", a.a.O., S. 168 - 169.

häufig nicht möglich, die Kosten der Anlagen vollständig amortisieren. Demgegenüber tragen private Projekte zur Kapitalbildung im ländlichen Sektor bei, weil die staatlichen Kredite nur einen Teil der Materialkosten, z.B. den Kaufpreis der Motorpumpe, decken. Die privaten Kreditnehmer müssen zumindest die anfallenden Arbeitsleistungen stellen und meist auch auf Geldersparnisse zurückgreifen. So werden Arbeitskraftreserven für die Kapitalbildung mobilisiert. Nach der Rückzahlung verbleiben die staatlichen Kreditmittel in dem betreffenden Entwicklungsblock und werden erneut für Bewässerungsprojekte ausgeliehen werden. Auf diese Weise kann eine einmalige Kapitalzufuhr in den ländlichen Sektor ein Mehrfaches an Kapitalbildung anregen. In den Staaten Andhra und Kerala haben Bewässerungsgenossenschaften von einigen Nachbarn einen grossen Teil der kleineren Projekte durchgeführt.¹⁾ Die Bewässerungsgenossenschaft ermöglicht auch den Kleinbauern die Teilnahme an dieser Art von Projekten.

Die staatlichen Baubehörden haben bei kleineren Bewässerungsanlagen häufig wenig Beweglichkeit und Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge bewiesen. Im Staate Mysore z.B. sind vor mehreren Jahrhunderten rd. 35.000 Stauseen und Stauteiche angelegt worden, die infolge mangelnder Pflege heute grösstenteils verschlammte sind und nur noch einen Bruchteil der ursprünglichen Fläche bewässern. Die Kosten der Entschlammung wurden von den Fachleuten auf 1 Milliarde Rs. veranschlagt, so dass diese Arbeit zunächst nicht in Angriff genommen werden konnte. Inzwischen hat jedoch ein Versuchsprojekt bewiesen, dass ein sehr viel geringerer revolvierender Fonds für die Instandsetzung der Teiche von Mysore ausreicht. Wenn man nämlich ein bestimmtes Bewässerungspotential mit Hilfe eines Teils der heutigen Teichfläche erzielt, indem man diesen Teil tiefer aushebt, dann kann der Rest der Fläche als Neuland urbar gemacht und an Bauern verkauft werden. Der ehemalige Teichboden ist besonders fruchtbar und erzielt Kaufpreise, die normalerweise die Kosten der Entschlammung decken.²⁾

1) Ministry of Community Development: "Report 1958-59" a.a.O. S. 11.

2) Vgl. die Beilage "Minor Irrigation in South India" zum "Eastern Economist", New Delhi, 20.1.1961.

Diese Chance ist von "Aussenseitern erkannt worden. Wenn heute der Bau und die Instandhaltung von kleineren Bewässerungsanlagen an die Blockräte (Panchayat Samitis) übertragen wird, so erwartet der Verf. davon überwiegend positive Auswirkungen. Gerade bei kleineren Projekten können Anregungen, die auf Grund von langen Beobachtungen und Erfahrungen seitens der Bevölkerung gemacht werden, erstaunliche Erfolge herbeiführen. In einigen Gegenden von Rajasthan, dem trockensten Staat Indiens, haben Blockräte das Wasser der Regenzeit in den temporären Wasserläufen anstauen lassen. Dadurch stieg der Grundwasserspiegel in der Umgebung, so dass eine ausgiebige Brunnenbewässerung möglich wurde.¹⁾ Die Notwendigkeit einer technischen Beratung durch die staatlichen Behörden soll hier keineswegs bestritten werden. Auf der anderen Seite hat sich gezeigt, dass der Beitrag der Bevölkerung nicht auf die Stellung von ungelernten Arbeitskräften beschränkt bleiben muss. Die Menschen in den Dörfern sind mit den Problemen ihrer Gegend besonders gut vertraut und können deshalb häufig zu der praktischen Lösung beitragen.

1) Vgl. "Glimpses of Panchayat Raj in Rajasthan", in der Monatszeitschrift "Panchayati Raj", herausgegeben vom Ministry of Community Development, New Delhi, Dezember 1960, S. 3.

C. Traditionelle Dorfgewerbe und Kleinindustrien

1. Staatliche Institutionen ...

Während die Landwirtschaft in den Anfängen der Dorfentwicklung berechtigterweise eine Vorrangstellung einnimmt, kommt dem dörflichen Gewerbe und der Kleinindustrie eine wachsende Bedeutung zu, wenn wir das langfristige Ziel einer Veränderung der ländlichen Berufsstruktur im Auge behalten. Diese Erkenntnis war bei den Vätern des indischen Programms vorhanden: " ... der Erfolg oder das Scheitern des Dorfentwicklungsprogramms wird in erster Linie danach beurteilt werden, was auf dem Gebiet der Kleinindustrie erreicht wurde."¹⁾ Wir haben in Kapitel II bereits einige Probleme des traditionellen Handwerks und der Kleinindustrie kennengelernt. Im Laufe des letzten Jahrzehnts ist eine Reihe von staatlichen Institutionen für die Förderung von Dorfgewerbe und Kleinindustrie gegründet worden, deren Tätigkeit immer mehr in das Programm der Entwicklungsblöcke aufgenommen wird.

a) ... zur Förderung des traditionellen Dorfgewerbes

Unter "Khadi" versteht man in Indien handgewebte Textilien, die aus handgesponnenem Garn hergestellt werden. Mahatma Gandhi schuf eine Massenbewegung für das Handspinnen und verbrachte selbst einen grossen Teil seiner Zeit am Spinnrad. Die wirtschaftliche Bedeutung dieses Handwerks liegt darin, dass es eine grosse Zahl von Menschen ohne längere Ausbildung und ohne nennenswerten Kapitaleinsatz beschäftigen kann. Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft nur saisonal ausgelastet werden, und Frauen können durch Spinnen wenigstens ein gewisses Minimal-einkommen verdienen. Um den Khadiprodukten einen wachsenden Markt zu verschaffen, wird die Ausdehnung der modernen Textilfabriken gesetzlich beschränkt. Zu den Förderungsmassnahmen der "All India Khadi and Village Industries Commission" gehören Rabatte auf den Verkauf von Khadiprodukten, Subventionen

1) Vorwort zu "Letters Issued by the Ministry of Community Development in Connection with the Pilot Projects", New Delhi 1956.

und Anleihen für den Ankauf von Spinnrädern und Rohbaumwolle, Ausbildungskurse für Handweber und die Unterhaltung von Verkaufsläden für Handwebwaren in allen grösseren Städten. Bis 1959 hatte die Khadi and Village Industries Commission insgesamt 165,7 Mill. Rs. an Zuschüssen und 237,5 Mill. Rs. in Form von Anleihen vergeben.¹⁾

Die Kommission förderte ursprünglich nur 10 "Village Industries" die folgende Tätigkeiten arbeitsintensiv ausüben: Öl pressen, Reis enthülsen, Rohzucker aus Palmsaft und Zuckerrohr herstellen, Leder verarbeiten, Wolldecken anfertigen, Papier mit der Hand schöpfen, Bienen halten, Streichhölzer handfertigen und Seife machen.²⁾ Diese Gewerbe befassen sich fast ausschließlich mit der Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten. 1957 wurden traditionelle Handwerkszweige wie Schmiede, Stellmacher und Töpfer in die Förderungsmassnahmen einbezogen. Bis April 1959 hatte die Khadi and Village Industries Commission für alle diese Berufszweige 48,2 Mill. Rs. an Zuschüssen und 58,3 Mill. Rs. in Form von Anleihen vergeben.³⁾ Diese Mittel wurden grösstenteils über "Statutory State Boards" (Anstalten des öffentlichen Rechts in den einzelnen Staaten) geleitet. Die Kommission war mit der Arbeitsweise dieser Anstalten, insbesondere aber mit den von ihnen durchgeführten Ausbildungskursen wenig zufrieden: "Wenn man die Ergebnisse dieser Programme an der Zunahme des Produktionsvolumens und der Beschäftigtenzahl misst, können sie bestenfalls als bescheiden bezeichnet werden".⁴⁾

Ähnliche Funktionen erfüllt der "All India Handicrafts Board" bei Kunstgewerben. Er hat sich besonders um die Wiederbelebung von traditionellen Kunstgewerbebezweigen und um die Erschaffung von ausländischen Märkten verdient gemacht.

) Khadi and Village Industries Commission: "Annual Report 1958-59", Bombay 1959, S. VII.

) "Rural Industries", a.a.O., S. 7-8.

) "Annual Report 1958-59 a.a.O., S. XVII.

) Vgl. "Annual Report 1958-59", a.a.O., S. XIV.

1959 führte Indien kunstgewerbliche Produkte im Werte von 70 Mill. Rs. aus.¹⁾

b) ... zur Förderung von Kleinindustrien

In Indien versteht man unter "Small Scale Industries" alle Fabrikationsbetriebe mit einem investierten Kapital von weniger als 500.000 Rs., die nicht über 50 Arbeiter beschäftigen. Falls sie keinen Kraftstrom verwenden, können sie bis zu 100 Beschäftigte haben.²⁾ Ihre Produktion ist im wesentlichen für zwei Arten von Bedürfnissen bestimmt: (1) die Versorgung der Bevölkerung mit einem breiten Sortiment an industriellen Konsumgütern, vom Fahrrad bis zur Glühbirne; (2) die Anfertigung von Teilen und Zubehör für die Grossindustrie, ferner der Kundendienst und die Reparatur für Produkte der Grossindustrie. Die Erfahrungen der westlichen Länder haben gezeigt, dass diese Kleinindustrien im Zuge der Wirtschaftsentwicklung einen zunehmenden Anteil an der Industrialisierung erhalten. Während ein Teil der traditionellen Dorfgewerbe nur durch staatliche Eingriffe künstlich am Leben erhalten wird, handelt es sich bei modernen Kleinindustrien um einen Wirtschaftszweig mit grossen Zukunftsaussichten. Handbetriebene Spinnräder vermögen eine vorübergehende Erleichterung des Beschäftigungsproblems zu bieten, die Kleinindustrie leistet darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Produktivität in der Volkswirtschaft.

Da der Aufbau einer grossen Anzahl von neuen Produktionszweigen eine Fülle von technischen und finanziellen Problemen aufwirft, die von den zukünftigen Unternehmern allein nicht gelöst werden können, hat die indische Regierung zu ihrer Unterstützung einige Institutionen geschaffen. 15 "Small Industries Service Institutes" mit

1) "India 1960", a.a.O., S. 325

2) Ministry of Commerce and Industry: "Small Scale Industries, Procedure for Registration and Assistance", New Delhi 1959, S. 1 - 2.

vier Zweigstellen und 45 Beratungszentren bieten dem kleinen Unternehmer eine kostenlose Beratung in allen technischen und kommerziellen Fragen, angefangen bei der Auswahl des speziellen Fertigungszweiges auf Grund von Marktanalysen. ¹⁾ In jedem Staat der Union befindet sich eines dieser Institute, die über einen Stab von Technikern und Wirtschaftlern, darunter auch Spezialisten aus dem Ausland, verfügen. Gerät ein Unternehmen in Schwierigkeiten, so führt das Institut an Ort und Stelle Betriebsanalysen durch, um die Fehlerquellen aufzudecken. "Fahrende Werkstätten" des Instituts machen Facharbeiter und Handwerker in abgelegenen Gegenden mit neuen Produktionsverfahren bekannt. Im Institut selbst finden Abendkurse in technischen Fächern und Betriebswirtschaft statt. Besondere Anstrengungen werden unternommen, um die Qualität der Produkte anzuheben, die in Indien vielfach noch recht unzulänglich ist. Ferner helfen die Institute bei der Erschliessung von neuen Absatzmärkten und vermitteln günstige Kredite von Banken und staatlichen Institutionen.

Die Sicherung des Absatzes und die Bereitstellung von Krediten stellen bei industriellen Kleinbetrieben Aufgaben von solcher Wichtigkeit dar, dass die Regierung 1955 eine besondere Institution gründete : Die "National Small Scale Industries Corporation" (NSIC). Die Gesellschaft begann mit der Vermittlung von Regierungsaufträgen an Kleinbetriebe. Da auch in Indien der Staat der grösste und beständigste Käufer von Gütern und Dienstleistungen ist, kann die Einkaufspolitik der Regierung vielen Kleinindustrien gerade in der schwierigen Aufbauzeit zu einem gesicherten Absatz verhelfen. Seit Dezember 1957 kauft die Zentralregierung eine wachsende Anzahl von Artikeln nur noch von Kleinbetrieben. ²⁾ Bei anderen Artikeln geniessen

1) L.N.Renu: "How Small Industrie Service Institutes help the Small Entrepreneurs", in der Jahresnummer der Zeitschrift "Kurukshetra", New Delhi, Oktober 1960, S. 47-49

2) National Small Scale Industries Corporation: "Administration Report 1957 - 58", Delhi 1958, S. 12 ff.

Kleinbetriebe eine Präferenz von 15% über dem niedrigsten Angebot eines Grossbetriebs. Regierungsaufträge an Grossbetriebe sind häufig mit der Auflage verbunden, so weit wie möglich Kleinbetriebe als Zulieferer zu benutzen. Inzwischen fördert die NSIC auch den Absatz an nichtstaatliche Kunden, indem sie Grosshandelsdepots unterhält. Diese unterziehen die Produkte einer strengen Qualitätskontrolle und verlangen die Einhaltung von Normen.¹⁾ Hinsichtlich der Bereitstellung von Krediten hat die NSIC ein Miet-Kaufsystem für Maschinen entwickelt, bei dem die Unternehmung 10 % des Kaufpreises anzahlt und die restlichen Beträge im Halbjahresraten über 7 Jahre hinweg fällig werden. Auf diese Weise erhalten die Betriebe nicht nur finanziellen Beistand, sondern auch die jeweils geeignetsten Maschinen für ihre Produktion. Bis Herbst 1960 hat die Gesellschaft Anträge zur Lieferung von 11.840 Maschinen im Werte von 116 Mill. Rs. bewilligt.²⁾ In letzter Zeit hat die NSIC die Entwicklung von Zulieferungsbetrieben für Grossprojekte der Schwerindustrie in ihr Programm aufgenommen. Diese Zulieferer erleichtern nicht zuletzt die Tätigkeit und den Ausbau der Grossindustrie.

Im zweiten Fünfjahresplan begann die Regierung mit dem Bau von "Industrial Estates". Es handelt sich um die Erschliessung eines grösseren Grundstückes, auf dem mehrere Kleinbetriebe sich in die Benutzung und die Kosten von Elektrizität, Gas, Dampfkraft, Pressluft, Eisenbahnan schlüssen, Bewachung und anderen vom Staat gestellten Einrichtungen teilen. Auf diese Weise werden einzelwirtschaftlich, aber auch volkswirtschaftlich erhebliche Kapitaleinsparungen möglich. Neue Unternehmungen können einen Fabrikplatz auf dem Grundstück mit Hilfe eines Miet-Kaufsystems erwerben. Da für die Benutzung der oben aufgezählten Einrichtungen ebenfalls nur laufende Kosten anfallen, wird der anfängliche Kapitalbedarf

1) "Administration Report 1957 - 58", a.a.O., S. 36 - 43

2) A.D. Bohra: "Development of Small Scale Industries", in der Jahresnummer 1960 von "Kurukshetra", a.a.O., S. 46.

einer Betriebsgründung erheblich reduziert. Im dritten Fünfjahresplan ist der Bau von 300 "Industrial Estates" vorgesehen, deren Standorte so weit wie möglich Kleinstädte und Dörfer sein sollen.¹⁾ In diesem Zusammenhang wird die Versorgung der Landgemeinde mit Wasser, Elektrizität und Transportmöglichkeiten wichtig, ohne die eine Ansiedlung moderner Kleinindustrien nicht stattfinden kann.

2. Arbeit in den Entwicklungsblöcken

Dieses grosszügige Förderungsprogramm für die Kleinindustrie ist bisher nur von einer relativ geringen Zahl von Unternehmern bemerkt und ausgenutzt worden. "Während der kleine Unternehmer sich der Schwierigkeiten bewusst ist, die ihn umgeben, weiss er nichts von den Hilfen, die ihm zur Verfügung stehen."²⁾ Die meisten Kleinbetriebe siedelten sich in den städtischen Zentren an, wo auch die ersten "Industrial Estates" angelegt wurden. Will man der landwirtschaftlichen Überschussbevölkerung Arbeitsplätze in der Nähe ihrer jetzigen Wohnorte verschaffen, um dadurch einen Teil der sozialen Kosten und Belastungen von industriellen Ballungsräumen zu ersparen, dann muss der Aufbau von ländlichen Kleinindustrien schon heute in dem Programm der Dorfentwicklung einen führenden Platz einnehmen. In der ersten Zeit fehlte es zwar nicht an Hinweisen auf die Bedeutung der Kleinindustrien,³⁾ die konkreten Förderungsmaßnahmen im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms waren jedoch sehr unzulänglich. Für die handwerkliche Bevölkerung gab es kein umfassendes Programm wie für die landwirtschaftliche Bevölkerung, weder im Hinblick auf die technische Beratung, noch auf die Versorgung mit Produktionsmitteln."⁴⁾

) "Third Five Year Plan, a Draft Outline", a.a.O., S. 202.

) L.N.Renu, a.a.O., S.47.

) "Community Projects, a Draft Handbook", a.a.O., S.109-120.

) Programme Evaluation Organisation: "Evaluation Report on the Working of Community Projects", New Delhi 1957, S.43.

65.000 Rs. sind im schematischen Budget des Blocks für die Förderung von Handwerk und Gewerbe vorgesehen. Sie wurden fast ausschliesslich für Ausbildungskurse und für Zuschüsse bei der Anschaffung von Werkzeugen ausgegeben. In den vom "Committee on Plan Projects" untersuchten 80 Entwicklungsblöcken waren 3,8 % der ansässigen Familien in den Genuss dieser Förderungsmassnahmen gekommen. Fast die Hälfte aller Teilnehmer an den Ausbildungskursen war wohl eher durch das Stipendium angeregt worden, denn nur 54 % ergriffen hinterher den Beruf ihrer Ausbildung.¹⁾ Ausser den Mitteln des schematischen Budgets gab die Khadi and Village Industries Commission bis April 1959 Zuschüsse in Höhe von insgesamt 16,8 Mill. Rs. für die Gewerbeförderungsprogramme der Entwicklungsblöcke.²⁾ Die Kommission bezeichnete den Erfolg dieser Programme als unbefriedigend.

1957 wurde ein 'Minimumprogramm' aufgestellt, um die Entwicklung der gewerblichen Produktion in den Blöcken zu beschleunigen.³⁾ Zunächst sollten die Lage des bestehenden Handwerks und Dorfgewerbes untersucht und die Möglichkeiten einer Marktausweitung für die einzelnen Produkte geprüft werden. Auf Grund der Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden dann Ausbildungszentren und Musterwerkstätten für die aussichtsreichsten Gewerbebezüge eines Distrikts eingerichtet. Als weitere Massnahmen waren Kredithilfen für die Modernisierung von Kleinbetrieben und die Bildung von Produktionsgenossenschaften vorgesehen. In den letzten Jahren hat die Tätigkeit auf dem Gebiet der Gewerbeförderung zugenommen, weil mehr ausgebildete Blockberater für Dorfindustrien zur Verfügung stehen. Das Ministry of Community Development bemüht sich um eine Verbesserung der Ausbildungskurse für Handwerker und Facharbeiter. In Zukunft soll eine Gruppe von 5 - 6 Entwicklungsblöcken jeweils ein Ausbildungszentrum für mehrere Gewerbe - und Handwerkszweige erhalten.

1) Vgl. Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. III. S.274 u.275.

2) Vgl. "Annual Report 1958 - 59", a.a.O., S. XV.

3) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 197 - 199.

In einigen Blöcken mit günstigen Voraussetzungen werden "Industrial Estates" angelegt.

3. Pionierprojekte

Gleichzeitig mit dem Minimumprogramm wurde 1957 die Durchführung von Pionierprojekten beschlossen., in denen die Methoden eines intensiven Programms der ländlichen Industrialisierung erprobt werden sollten. Insbesondere wurde Wert auf die Beantwortung der folgenden Fragen gelegt:¹⁾

1. Wie muss der staatliche Entwicklungsdienst für die ländliche Industrialisierung (industrial extension service) beschaffen sein?
2. Wie kann die Bevölkerung am Programm beteiligt werden?
3. Für welche Gewerbebezüge können lokale Märkte geschaffen werden?
4. Welche Hindernisse bestehen für die Entwicklung der gewerblichen Produktion?

Zwei Jahre später besuchte eine Studiengruppe 22 Pionierprojekte, in denen ein allerdings erst vorläufiges Programm angelaufen war. Einige Schlussfolgerungen aus dem Bericht sind m.E. von grosser Bedeutung für die zukünftige staatliche Politik.²⁾ Die grösste Schwäche der Pionierprojekte bestand in der mangelnden Koordinierung und Dezentralisierung der Programmgestaltung. Die Haushaltsmittel der Projekte stammten aus den Budgets der verschiedenen staatlichen Kommissionen und Anstalten, die für die Entwicklung der einzelnen Gewerbebezüge zuständig sind. Die Projektleiter mussten selbst für die kleinste Geldausgabe zuerst die Zustimmung der jeweiligen Anstalt einholen und verwandten den grössten Teil ihrer Zeit und Energie auf Anträge, Berichte und andere Korrespondenz. Die Beteiligung von Unternehmern und Genossenschaften an der Programmplanung wurde vernachlässigt, was sich z.B. in den

1) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S. 230-233.

2) Vgl. hierzu Ministry of Community Development: "Report of the Study Team on Community Development Industrial Pilot Projects", New Delhi 1959, S. 43-52.

geringen Bemühungen um eine Schaffung von lokalen Märkten für die Gewerbeprodukte auswirkte. Nach den bewährten Regeln der staatlichen Verwaltung sahen die Projektleiter ihre Aufgabe als erledigt an, wenn sie die bewilligten Geldmittel unter Beachtung der Zweckbestimmung ausgegeben hatten. Die unternehmerische Frage nachdem Markt für eine neue Industrie spielte eine untergeordnete Rolle. Deshalb konnte das Absatzproblem der neuen Gewerbebranche meist nicht befriedigend gelöst werden.

Das Haupthindernis bei der Entwicklung des traditionellen Handwerks sah die Studiengruppe in der unzulänglichen Kreditversorgung. Ähnlich wie Kleinbauern ohne Landbesitz konnten die ärmeren Handwerker nicht die Sicherheiten stellen, die bei staatlichen Anleihen verlangt werden, und blieben auf den Geldverleiher angewiesen. Ohne eine grosszügige Bereitstellung von Krediten zu günstigen Bedingungen können die Handwerker keine verbesserten Werkzeuge oder gar kleinere Maschinen anschaffen. Die von den Projekten empfohlenen Werkzeuge hatten wenig Anklang gefunden, weil sie entweder kaum Verbesserungen mit sich brachten oder zu kompliziert und kostspielig waren. Hier zeigte sich der mangelnde Kontakt der Konstrukteure von Produktionsmitteln mit den Bedürfnissen in den Dörfern.

Zusammenfassend lässt sich über die Gewerbeförderung sagen, dass sie heute noch an Schwächen wie mangelnde Koordinierung der staatlichen Stellen und eine geringe Beteiligung der Bevölkerung leidet, die im Landwirtschaftsprogramm bereits weitgehend überwunden sind. Hinzu kommen einige Sonderprobleme, wie z.B. die Schaffung von Absatzmärkten, die bei der Landwirtschaft kaum ins Gewicht fallen. Die industrielle Beratung erfordert eine grosse Zahl von hochqualifizierten Spezialisten. Moderne Betriebe setzen eine "Infrastruktur" von Verkehrswegen, Elektrizität und Wasserversorgung voraus, die in vielen Landgebieten erst geschaffen werden muss. Es ist daher zu erwarten, dass der Staat seine Ausgaben und technische Beratung immer mehr auf das Gebiet der Gewerbepolitik konzentrieren

D. Genossenschaften in der Dorfentwicklung

Im Zusammenhang mit dem Dorfentwicklungsprogramm müssen wir die Genossenschaften von zwei Gesichtspunkten her betrachten. Einerseits sollen die Genossenschaften eine wachsende Anzahl von Funktionen der staatlichen Entwicklungsorganisation abnehmen, sie werden zum Instrument der Dorfentwicklung. Andererseits gehören die Stärkung und Ausbreitung des Genossenschaftswesens zu den Aufgaben des Dorfentwicklungsprogramms. In dieser Hinsicht sind die Genossenschaften ein Objekt des Programms. Wir wollen in diesem Abschnitt beide Aspekte behandeln.

1. Aufgaben der Genossenschaften in der Dorfentwicklung

Wir haben im letzten Abschnitt die Kreditversorgung als das dringendste Problem des ländlichen Handwerks kennengelernt. Das Landwirtschaftsprogramm erfordert ebenfalls die Bereitstellung von zusätzlichen Krediten, damit die Bauern Kunstdünger, Saatgut und neue Geräte kaufen können. Gleichzeitig gilt es, den Anteil des genossenschaftlichen Kredites am Gesamtbedarf der Landbevölkerung zu erhöhen, um die Ausbeutung durch Geldverleiher einzuschränken. Deshalb steht die Kreditvergabe nach wie vor im Mittelpunkt der genossenschaftlichen Tätigkeiten. Der zweite Fünfjahresplan sah für 1960-61 vor, dass die ländlichen Genossenschaften 1,5 Milliarde Rupien an kurzfristigen, 500 Mill. Rupien an mittelfristigen und 250 Mill. Rupien an langfristigen Krediten vergeben.¹⁾ 1959/60 sind durch Genossenschaften 1,4 Mrd. Rs an kurzfristigen Krediten verteilt worden, für 1960/61 wird mit einer Summe von 1,9 Mrd. Rs. gerechnet.²⁾

Die Genossenschaften sollen neben der traditionellen Kreditvergabe eine Reihe von neuen Aufgaben übernehmen, vor allem den Absatz von landwirtschaftlichen und gewerblichen Produkten, aber auch die Beschaffung von Produktionsmitteln und Konsum-

1) "Second Five Year Plan", a.a.O. S. 227.

2) Quelle: Unveröffentlichte Unterlagen des Ministry of Development.

gütern. Bisher gibt es in Indien kaum Beispiele für eine genossenschaftliche Neulandgewinnung, Erosionsbekämpfung und andere Bodenverbesserungen. Ebensowenig werden die Vorteile von Dienstleistungsgenossenschaften wahrgenommen, die z.B. einen gemeinsamen Maschinenpark unterhalten, Vieh und Ernte versichern und Gemeinschaftsstallungen einrichten könnten.²¹⁾ Als die herrschende Kongresspartei auf ihrem Parteitag von 1959 die Bildung von Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (Cooperative farming) als langfristige Lösung für Indiens Agrarprobleme bezeichnete, löste sie damit eine leidenschaftliche politische Debatte aus. Wir wollen auf diesen umstrittenen Vorschlag hier nicht eingehen, zumal die Regierung inzwischen klargestellt hat, dass keine zwangsweise Kollektivierung stattfinden wird.²²⁾ Industrielle Produktionsgenossenschaften haben sich in der Lederverarbeitung bewährt. Im Staate Uttar Pradesh gibt es eine Reihe von erfolgreichen Genossenschaftsziegeleien.

Vom Standpunkt der Wirtschaftsentwicklung ist es sehr wichtig, dass die grossen Kreditbeträge, die vom staatlichen Institutionen über die Genossenschaften verteilt werden, wirklich zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion benutzt werden. Diese Zielsetzung liegt der Konzeption des "geplanten Produktionskredits" (planned production credit) zugrunde. Gleichzeitig soll der genossenschaftliche Kredit weiten Kreisen des Kleinbauerntums erschlossen werden, die als Pächter kein Land als Sicherheit stellen können. Der geplante Produktionskredit setzt einen Bewirtschaftungsplan voraus, den der Bauer gemeinsam mit der Genossenschaft aufgestellt hat.

-
- 1) Vgl. M.B.Ghorpade: "What an Ideal Service Cooperative should Do", in "Kurukshetra", Jahresnummer 1960, a.a.O., S.59
- 2) Otto Schiller hat eine Form der genossenschaftlichen Zusammenarbeit vorgeschlagen, bei der die Vorteile des Grossbetriebes mit dem Leistungsreiz einer Bestellung von Eigenland kombiniert werden. Ausser Beschaffung, Absatz und Dienstleistungen übernimmt die Genossenschaft auch die von den verschiedenen Feldbesitzern getrennt bestellt und abgeerntet werden. Vgl. Otto Schiller : "Cooperative Farming and Individual Farming on Cooperative Lines", All-India Cooperative Union, New Delhi 1957, S. 17 ff

Die Höhe der Kreditgewährung richtet sich nach der erwarteten Produktionssteigerung, die als Massstab für die Rückzahlungsfähigkeit eines Bauern angesehen wird.¹⁾ Während des Produktionsprozesses stehen der Gram Sewak und ein Ausschuss der Genossenschaft für die Beratung und Überwachung zur Verfügung. Als Sicherheit für die Kreditserteilung muss sich der Bauer verpflichten, den Ernteüberschuss nach Abzug des Eigenbedarfs über die Genossenschaft abzusetzen. Man will immer mehr dazu übergehen, den Kredit in Form von Produktionsmitteln zu erteilen, wodurch eine konsumtive Verwendung sehr erschwert wird. Erst ein solches lückenloses System von Beschaffung, Produktionsüberwachung und Absatz durch ein und dieselbe Genossenschaft könnte das Problem der nicht fristgemäss zurückgezahlten Kredite lösen, an dem die indischen Agrargenossenschaften seit ihren Anfängen kranken. In den Versuchsprojekten, wo der geplante Produktionskredit erprobt wurde, ist eine erstaunliche Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität eingetreten.²⁾ Dieses System soll in der nächsten Zeit auf alle Entwicklungsblöcke ausgedehnt werden.

2. Förderung des Genossenschaftswesens

In Kapitel III haben wir auf die verschiedenen Ansichten über die anzustrebende Form der Genossenschaftsförderung hingewiesen. Die im zweiten Fünfjahresplan vorgesehene Politik einer Bildung von Grossgenossenschaften mit beschränkter Haftpflicht und staatlicher Beteiligung³⁾ ist 1958 aufgegeben worden. Nach dem Vorbild Raiffeisens soll das Dorf wieder zur grundlegenden Einheit des Genossenschaftswesens werden. Die notwendige Erhöhung der Mitgliederzahlen soll durch die Einbeziehung jeder Familie eines Dorfes in die Genossenschaft erreicht werden.⁴⁾

1) Vgl. Indian Cooperative Union : "Seminar on Planned Production Credit", New Delhi 1959, S. 19.

2) "Seminar on Planned Production Credit", a.a.O., S.23 ff

3) "Second Five Year Plan", a.a.O. S. 225 - 26.

4) Department of Cooperation, Government of India : "Report 1959/60", New Delhi 1960, S. 32.

Bis zum Ende des zweiten Fünfjahresplanes werden 1.900 Absatzgenossenschaften gegründet, zu deren Mitgliedern die Dorfgenosenschaften ihres Bereiches gehören. Staatliche Beteiligungen sind für Absatzgenossenschaften und Genossenschaftsbanken vorgesehen. Den Dorfgenosenschaften gibt der Staat während der ersten fünf Jahre ihres Bestehens Zuschüsse zu den laufenden Kosten.¹⁾

Die Übernahme der neuen Funktionen, insbesondere die Einführung des "geplanten Produktionskredits", stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Geschäftsführung.²⁾ Gleichzeitig ist es notwendig, dass die grosse Zahl der Mitglieder ein gewisses Verständnis für Aufgaben und Arbeitsweise der Genossenschaften erwirbt. Deshalb hat die Genossenschaftserziehung eine erhöhte Bedeutung erhalten. Diese Funktion wird in Indien bewusst nicht vom Staat ausgeübt, sondern vom Zentralverband der Indischen Genossenschaften (All India Cooperative Union). Dieser hat von 1956 bis 1959 in fünfwöchigen Lehrgängen 4.159 Genossenschaftsvorsitzende geschult; 18.202 Vorstandsmitglieder nahmen an einwöchigen und 122.892 Mitglieder an dreitägigen Orientierungskursen teil.³⁾ Das Erziehungsprogramm des Zentralverbandes wird in absehbarer Zeit einen erheblichen Teil der Genossenschaftsmitglieder erfassen. Darüberhinaus bedürfen die Genossenschaften noch der Hilfe und Anleitung durch den Nationalen Beratungsdienst. Unter den Spezialisten des Entwicklungsblocks befindet sich ein Beamter der Genossenschaftsbehörde, der für die Förderung der Genossenschaften im Block zuständig ist. Er regt die Gründung von neuen Genossenschaften an, besucht regelmässig die bestehenden Genossenschaften, kontrolliert ihre Buchführung und überwacht das Geschäftsgebaren. Ferner vermittelt er staatliche Subventionen und hilft bei der Beschaffung der Produktionsmittel, die von den Genossenschaften an die Bauern verkauft werden. In den ersten

1) "Report 1959/60", a.a.O., S. 43.

2) Vgl. G.D. Karve: "Community Development and Cooperation", New Delhi 1958, S. 9.

3) Ministry of Community Development: "Our Cooperative Education Programme" New Delhi 1960, S. 9 - 10.

Jahren des Programms waren die Genossenschaftsberater für ihre vielseitige Tätigkeit häufig nicht genügend ausgebildet.¹⁾ Heute müssen alle eine elfmonatige Ausbildung absolvieren, die ihnen neben Kenntnissen in der Geschäftsführung von Genossenschaften einige Grundbegriffe der Landwirtschaft vermittelt.²⁾ Auch der Gram Sewak soll bei dem Ausbau des Genossenschaftswesens mithelfen. Seine Mitwirkung wird besonders wichtig bei der Aufstellung von landwirtschaftlichen Produktionsplänen im Rahmen des "geplanten Produktionskredits". Die enge Verbindung von Kredit und Produktion machen eine ebenso enge Zusammenarbeit zwischen Genossenschaft und Gram Sewak erforderlich.

Abgesehen von dieser technischen Unterstützung besteht der Beitrag des Dorfentwicklungsprogramms darin, dass es "... das Klima für das Wachstum der Genossenschaften schafft".³⁾ Dem Versuch einer isolierten Lösung des ländlichen Kreditproblems durch Genossenschaften blieb der Erfolg versagt. Ein umfassendes Programm zur Entwicklung des ländlichen Indien stellt eine unerlässliche Voraussetzung für den Aufbau eines lebensfähigen Genossenschaftswesens dar. Die bewusste Ausrichtung des indischen Dorfentwicklungsprogramms auf eine wachsende Anteilnahme der Bevölkerung an Planung und Ausführung entspricht zugleich der Genossenschaftsidee, die auf dem Prinzip der Beteiligung aller Genossen beruht.

-
- 1) Vgl. Malcolm Darling: "Report on Certain Aspects of the Cooperative Movement in India", New Delhi 1957, S. 37 - 38.
 - 2) Vgl. "Our Cooperative Education Programme", a.a.O., S. 18.
 - 3) "Sixth Development Commissioner's Conference", a.a.O., S. 174.

E. Sonstige Tätigkeiten

Die in den vorigen Abschnitten behandelten Programmpunkte dienen unmittelbar dem Wachstum der ländlichen Wirtschaft. Das Dorfentwicklungsprogramm umfasst ausserdem eine Reihe von Massnahmen, die auf lange Sicht ebenfalls zu der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Indiens beitragen, kurzfristig aber mehr auf die Befriedigung von kollektiven und individuellen Bedürfnissen abgestellt sind. Diese Massnahmen haben das Programm populär gemacht. Um den Rahmen unserer Arbeit nicht zu sprengen, wollen wir uns hier mit einer kurzen Übersicht begnügen.

1. Bildungswesen

Das Dorfentwicklungsprogramm unterstützt die Ausbreitung des Schulwesens auf dem Lande. Das geschieht in erster Linie durch den Bau von Schulgebäuden, zu dem die Bevölkerung mehr als die Hälfte der Kosten in Form von freiwilligen Arbeitsleistungen, Material- und Geldspenden beiträgt. Gleichzeitig mit der Vermehrung der Dorfschulen findet die Einführung eines neuen Erziehungssystems statt, das "Basic School" genannt wird. Diese in Indien seit zwei Jahrzehnten erprobte Schulart vermittelt nicht nur das traditionelle Buchstabenwissen, sondern auch die praktische Ausbildung in einem Handwerk oder in der Landwirtschaft. Dadurch sollen die Kinder zusammenarbeiten lernen und die Achtung vor der körperlichen Arbeit erwerben. Während die alte Elementarschule die Landkinder auf einige wenige städtische Berufe hinlenkte, will die "Basic School" sie für eine wirksamere Ausübung der ländlichen Berufe vorbereiten. Eine solche Schule verlangt besser ausgebildete Lehrkräfte und eine Ausstattung mit Land, Werkstätten und Geräten. Die sachlichen Lehrmittel werden grossenteils von der Bevölkerung gestiftet, für die restlichen Kosten der Umwandlung in eine "Basic School" gibt der Block Zuschüsse aus seinem Budget.¹⁾ Das Verhältnis zwischen der Dorfschule und dem Entwicklungsprogramm ist nicht einseitig,

1) "Community Projects, a Draft Handbook", a.a.O., S.59-69.

auch die Schule kann zur Entwicklung des Dorfes beitragen. In einem Brief der Planungskommission von 1953 heisst es: "Der Gram Sewak ... sollte engen Kontakt mit den Lehrern aufnehmen, damit Lehrer und Schüler bei der Verbesserung ihres Dorfes mithelfen."¹⁾ Auf diese Weise wird in der jungen Generation das Verantwortungsgefühl für die Lage des Dorfes geweckt.

Auch für die heute erwachsene Generation ist ein Erziehungsprogramm vorgesehen, um " ... eine neue Einstellung und neue Wertmassstäbe in den Menschen zu schaffen, ihnen neue Ideen und Fertigkeiten zu vermitteln, ihre Vereinigungen zu gemeinschaftlichen Aktionen anzuspornen und eine gesunde Freizeitgestaltung zu ermöglichen!"²⁾ Dieser hochgesteckten Zielsetzung dient die "Social Education" (etwa "Gemeinschaftserziehung"), ein sehr vielgestaltiges Erziehungsprogramm. Jeder Entwicklungsblock hat einen "Social Education Organizer", dessen Tätigkeit sich in den meisten Fällen auf die Einrichtung von Abendklassen für erwachsene Analphabeten konzentriert. Bis 1959 wurden 140.000 Abendklassen eingerichtet, in denen 3,8 Mill. Erwachsene Lesen und Schreiben lernten.³⁾ Man muss allerdings befürchten, dass die meisten Absolventen wieder zu Analphabeten werden, weil sie ihre Kenntnisse bei Mangel an Lesestoff kaum anwenden können. Andere Aktivitäten wie die Förderung von Schauspiel- und Musikantengruppen hängen weitgehend von den individuellen Neigungen des "Social Education Organizer" ab. Die Gründung von " Farmers' Clubs" und anderen Vereinen steckt noch in den Anfängen.

Für die Frauenarbeit steht dem Block eine Fürsorgerin ("Lady Social Education Organizer") zur Verfügung, die von zwei "Gram Sewikas"⁴⁾ unterstützt wird. Im Anfang widmeten sich diese Damen hauptsächlich der "Verschönerung des Heimes" und

1) Planning Research and Action Institute: "A Handbook of Development Circulars", Lucknow 1956, S. 97.

2) Committee on Plan Projects, a.a.O., Bd. I, S. 101.

3) Ministry of Community Development: "Report 1959/60", a.a.O. S. 35.

4) Die weibliche Form von "Gram Sewak".

kulturellen Ereignissen. Es stellte sich jedoch heraus, dass solche Programme den dringendsten Bedürfnissen der schwer arbeitenden Frauen in den Lehmhütten nicht entsprachen. Deshalb hat man sich in letzter Zeit mehr der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zugewandt, indem man die Frauen in der Anlage von Küchengärten, sowie im Nähen und Stricken unterweist. Frauen sind entscheidend für die Einführung hygienischer Massnahmen und spielen auch bei wirtschaftlichen Entschlüssen eine wichtige Rolle. Deshalb hängt von der Aufklärung und Beeinflussung der Frauen des Dorfes sehr viel ab. Das bisherige weibliche Personal der Entwicklungsblöcke ist dieser Aufgabe weder quantitativ noch qualitativ gewachsen. Allgemein lässt sich über die "Social Education" sagen, dass sie zu den schwierigsten Punkten des Programms gehört und bis heute nur recht unbefriedigend und unsystematisch durchgeführt wird.

2. Gesundheitswesen

Das medizinische Personal des Entwicklungsblocks besteht aus einem Arzt, einem Drogisten (compounder), einer Gemeindeschwester (Lady Health Visitor) und vier Hebammen.¹⁾ In jedem Block werden eine Poliklinik und später ein Entbindungsheim eingerichtet. Der Arzt besucht ausserdem regelmässig die Dörfer, denen er je einen Medikinkasten zur Verfügung stellt, während die Gemeindeschwester ortsansässigen Frauen eine Hilfsausbildung in der Krankenpflege erteilt. Obwohl die 66.000 Menschen des Blocks nur von einem Arzt betreut werden, hat sich ihre medizinische Versorgung gegenüber vorher sehr verbessert. Besonders erfolgreich sind die Schutzimpfungen gegen ansteckende Krankheiten. Die Malaria ist im Aussterben begriffen, Cholera und andere Epidemien werden verhältnismässig schnell eingedämmt.

Schwieriger gestaltet sich der Aufbau des öffentlichen Gesundheitswesens, das eine Reihe von hygienischen Massnahmen

und Einrichtungen erfordert. Dazu gehören die Versorgung mit vor Verunreinigung geschütztem Trinkwasser, die Pflasterung und Reinhaltung der Dorfstrassen von Dung und Abfällen sowie die Verbesserung der Wohnbedingungen¹⁾. Das Trinkwasser sollte aus abgedeckten Ziehbrunnen entnommen werden. Die hinduistische Überlieferung kennt jedoch viele heilige Flüsse und hält fliessendes Wasser für besonders rein, selbst, wenn das Aussehen auf das Gegenteil schliessen lässt. Hier ist eine langwierige Erziehungsarbeit erforderlich, ebenso wie bei der Benutzung von Latrinen. Zwar sind bis zum 30.9.1959 pro Block durchschnittlich 216 Latrinen gebaut worden,²⁾ bei vielen stellte sich aber heraus, dass sie nie benutzt werden. Die im Blockbudget angesetzten Mittel für den Wohnungsbau sind bisher fast ausschliesslich für die Häuser des Blockpersonals verwendet worden. Nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung hat eine Verbesserung seiner Wohnbedingungen erfahren. Bei der öffentlichen Gesundheitspflege stossen die Anforderungen der modernen Hygiene auf tief verwurzelte Bräuche und religiöse Vorstellungen, die wohl erst im Laufe einer Generation verändert werden können.

Eine der Hauptursachen für die grosse Armut Indiens besteht in der hohen Rate der Bevölkerungsvermehrung. Wenn es gelänge, die Geburtenquote in absehbarer Zeit beträchtlich zu senken, würden die Aufgaben der wirtschaftlichen Entwicklung sehr erleichtert. Die indische Regierung hat daher ein Programm zur Verbreitung der "Familienplanung" (family planning) eingeleitet, das die Bevölkerung zur Geburtenverhütung anregen soll. Diesem Zweck dient seit 1956 auch das medizinische Personal des Entwicklungsblocks.³⁾ Es wird behauptet, dass die Dorfbevölkerung gegen die Verwendung von Verhütungsmitteln kaum Bedenken äussert. Die Versorgung mit praktischen und billigen Mitteln ist jedoch völlig unzulänglich. Bisher gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass die Familienplanung eine

1) Government of Bombay: "Manual on Community Development", a.a.O. S. 133 - 136.

2) Ministry of Community Development: "Report 1959/60", a.a.O., S. 38

3) Vgl. "Fifth Development Commissioners' Conference", a.a.O. S. 131-133.

Auswirkung auf die ländliche Geburtenrate hatte.

3. Bau von Verkehrswegen

Der Bau von Strassen gehört in ganz Indien zu den populärsten Bestandteilen des Dorfentwicklungsprogramms. Von Anfang an hat die Bevölkerung einen grossen Teil der Kosten getragen. Ihr Beitrag besteht in der unentgeltlichen Ausführung von Erdarbeiten, Schenkung von Land, Stellung von Ochsenkarren und Geldsammlungen.¹⁾ In den landwirtschaftlich ruhigen Jahreszeiten werden mit Hilfe dieser Leistungen vor allem nichtasphaltierte Strassen gebaut. Diese überstehen die Regenzeit aber nur, wenn sie mit einer ausreichenden Anzahl von Durch- und Abflüssen versehen sind, die mit Ziegelsteinen ausgemauert oder betoniert werden. Die staatlichen Zuschüsse werden in erster Linie für die hierbei anfallenden Materialkosten ausgegeben, daneben auch für den Bau von kurzen, asphaltierten Anschlussstrassen an eine Nahegelegene Hauptstrasse. Das Netz von nichtasphaltierten Wegen soll möglichst schon so angelegt werden, dass sie später zu modernen Strassen ausgebaut werden können. Gegen diese Zielsetzung wurde häufig verstossen, indem Strassen einen unregelmässigen Verlauf erhielten (meist entlang der Feldgrenzen) oder an Stellen angelegt wurden, die für eine Verbreiterung ungeeignet sind.²⁾

Während die staatlichen Zuschüsse für den Bau von Verkehrswegen fast 18 % des Budgets eines Community Project von 1952 ausmachten, sank dieser Anteil in dem "schematischen Budget" der späteren Entwicklungsblöcke auf 7%.³⁾ Darin drückt sich die Akzentverschiebung unter den Prioritäten des Programms aus, das sich heute mehr auf der Förderung der Landwirtschaft konzentriert.

1) "A Handbook of Development Circulars", a.a.O., S.210 ff.

2) "Sixth Development Commissioners' Conference", a.a.O., S.303

3) Vgl. "Resived Programme of Community Development", a.a.O., S. 22

Der Rückgang der staatlichen Ausgaben hat sich aber keineswegs in einer Verringerung des Baus von nichtasphaltierten Strassen ausgewirkt:¹⁾

	<u>Staatliche Ausgaben</u>	<u>Gebaute Strassen</u>
1952 - 1956	66,4 Mill. Rs.	33.000 Meilen
1956 - 1959	54,5 Mill. Rs.	69.000 Meilen

Diese gegenläufige Entwicklung beweist, dass der Betrag der Bevölkerung erheblich zugenommen hat.

Die weitverbreitete Ansicht, dass der Bau von Strassen eine der wirksamsten Massnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung darstellt, bedarf einer gewissen Einschränkung. Hirschman hat m.E. mit Recht darauf hingewiesen, dass bei den staatlichen Entwicklungsplanern der Strassenbau und andere Projekte der "Infrastruktur" nicht zuletzt deshalb so beliebt sind, weil sich deren wirtschaftliche Berechtigung hinterher kaum nachprüfen lässt.²⁾ Der Verf. hat in mehreren indischen Dörfern festgestellt, dass ihre verkehrsmässige Erschliessung ohne eine entsprechende gleichzeitige Entwicklung der ländlichen Wirtschaft zu einer verstärkten Abwanderung von unternehmungslustigen jungen Männern in die Städte führte. Dadurch werden die Dörfer ärmer an dem für ihre Entwicklung wichtigsten Bevölkerungselement, während die jungen Zuwanderer in den Städten häufig nur die Zahl der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten vermehren. Die Verkehrserschliessung ist wirtschaftlich sinnvoll, wenn sie einer aufblühenden Landwirtschaft und einem wachsenden Dorfgewerbe einen leichteren Zugang zu den Märkten verschafft. In einem solchen Zusammenhang bietet die Anlage von Verkehrswegen mit Hilfe von freiwilligen Arbeitskräften eine Möglichkeit, das Potential der versteckten Arbeitslosigkeit für die Kapitalbildung auszunutzen.

1) Ministry of Community Development : "Report 1959 - 60", a.a.O., S. 34 - 35.

2) A.O. Hirschman, a.a.O., S. 85.

1. Zielsetzung eines "Community Development Programme"

Die englische Bezeichnung "Community Development" bedeutet wörtliche "Gemeinschaftsentwicklung". In diesem Sinne gibt es "Community Development" z.B. auch in den Armenvierteln amerikanischer Grossstädte, und hier sind es neben den Sozialfürsorgern die Soziologen, Anthropologen und Psychologen, die bei der Gestaltung solcher Programme mitwirken. Die wirtschaftliche Entwicklung spielt kaum eine Rolle, denn die Probleme liegen meist nicht auf wirtschaftlichem Gebiet. Unter diesen Umständen kommt es nicht so sehr darauf an, was getan wird, sondern wie es erreicht wird. Das indische "Community Development Programme" findet unter sehr verschiedenen Verhältnissen statt. Es befasst sich ausschliesslich mit den Menschen in den Dörfern, deshalb haben wir es "Dorfentwicklungsprogramm" genannt. Für die grosse Masse dieser Menschen stellen einige elementare wirtschaftliche Bedürfnisse die wichtigsten Probleme dar, deren Lösung am Anfang jeder Entwicklung stehen muss. Wir haben gesehen, dass sich diese Erkenntnis in den ersten Jahren des indischen Programms immer mehr durchgesetzt hat. Heute wird die Priorität der landwirtschaftlichen Produktionssteigerung allgemein anerkannt, weil sie den dringendsten Bedürfnissen der Landbevölkerung und zugleich den Erfordernissen des nationalen Wirtschaftsaufbaus entspricht.

In der Praxis des indischen Dorfentwicklungsprogramms finden sich jedoch noch einige Veranstaltungen, die in erster Linie den Gemeinschaftssinn fördern sollen. So werden Singgruppen für religiöse Hymnen und L. ienspielscharen gegründet, ohne dass die Bevölkerung sie als wichtig empfindet. Die meisten Jugendgruppen befassen sich mit Spielen und Erholung, während man die Vermittlung

von praktischen Kenntnissen an die zukünftigen Landwirte häufig vernachlässigt.¹⁾ Kaum eine dieser Gruppen lebt weiter, wenn die staatlichen Zuschüsse der Anfangszeit aufhören. Auf Grund solcher Erscheinungen lehnt ein grosser Teil der öffentlichen Meinung Indiens das gesamte Dorfentwicklungsprogramm ab. Diese Kreise sind der Ansicht, man solle die staatlichen Mittel nicht für Zwecke der Freizeitgestaltung vergeuden, sondern sie den Landwirtschaftsbehörden zur Verfügung stellen, die am ehesten zur landwirtschaftlichen Produktionssteigerung beitragen könnten. Dieses Urteil ist m.E. vorschnell gefasst worden. Wir haben in Kapitel III festgestellt, dass sich die isolierten Massnahmen zur Förderung der Landwirtschaft als unzulänglich erwiesen. In diesem Kapitel wollen wir zeigen, dass auch diejenigen Bestandteile des Dorfentwicklungsprogramms, die keine unmittelbare Produktionssteigerung bewirken, für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes nützlich und erforderlich sein können. Eine "ökonomistische" Betrachtungsweise übersieht, dass das wirtschaftliche Verhalten des Menschen von einer ganzen Reihe von Faktoren bestimmt wird, unter denen das Gewinnstreben nicht immer den beherrschenden Platz einnimmt. Das Dorfentwicklungsprogramm strebt eine Umwandlung der inneren Einstellung des wirtschaftenden Menschen zu seiner Umwelt an, damit er seine Probleme lösen lernt. Ein solcher Überzeugungs- und Erziehungsprozess erfordert in seinen Anfängen mehr Zeit als die "Revolutionierung" der ländlichen Wirtschaft unter Anwendung von staatlichen Zwangsmassnahmen. Deshalb ist es nicht möglich, den Erfolg des Programms allein an den Produktionsziffern weniger Jahre zu messen.

Wenn wir auf den folgenden Seiten den Beitrag des Dorfentwicklungsprogramms zur wirtschaftlichen Entwicklung Indiens untersuchen, müssen wir uns der Tatsache bewusst bleiben, dass die Wirtschaftsentwicklung nicht die einzige

) Vgl. Evaluation Report on Working of Community Projects", New Delhi 1957, a.a.O., S. 54. Ferner S.C.Dube: "India's Changing Villages", London 1958, S. 79.

Zielsetzung des Programms darstellt. Der Verf. möchte auch einige langfristige Auswirkungen aufzeigen, die auf dem Umweg über psychologische und soziologische Veränderungen den Wirtschaftsprozess erreichen werden. Auf diese Weise soll trotz der ökonomischen Fragestellung vermieden werden, die Entwicklung des menschlichen Produktionsfaktors zu vernachlässigen oder dabei von einem zu sehr vereinfachten Denkschema auszugehen.¹⁾

2. Schwierigkeiten einer Beurteilung

Eine quantitative Bewertung des Dorfentwicklungsprogramms im Sinne eines Vergleiches von Aufwand und Ertrag ist wegen des Mangels an statistischen Daten nicht möglich.²⁾ Selbst die landwirtschaftliche Produktion vor und nach Beginn

-
- 1) Melvin M. Tumin spricht von den beiden extremen Schulen der "Ökonomen" und "Sentimentalisten", von denen die ersten nur die unmittelbar ökonomischen Massnahmen in ein "Community Development" Programm aufgenommen wissen wollen, während die letzteren aus sentimentalischen Fürsorgern bestehen, die ein vages Gemeinschaftsideal verwirklichen wollen. Vgl. sein Referat: "Some Social Requirements for Effective Community Development", gehalten auf der "Conference on Community Development" im Dezember 1957 im Center for International Studies, Endicott House, USA (unveröffentlicht).
 - 2) Vgl. auch United Nations: "Community Development and Economic Development", Bangkok 1960, Teil I, S. 21 und 105

des Programms wird in den meisten Entwicklungsblöcken nicht in zuverlässiger Weise erfasst. Deshalb liegen in Bezug auf das Dorfentwicklungsprogramm als Ganzes nur Zahlen über den Einsatz von Geld - und Sachmitteln vor, während Angaben über Produktionsergebnisse fast völlig fehlen. ¹⁾ Langfristige Auswirkungen, die durch Veränderungen des menschlichen Produktionsfaktors die Wirtschaftstätigkeit beeinflussen, lassen sich naturgemäss nicht quantifizieren. Ferner ist es oft schwierig, Kausalitätsbeziehungen festzustellen, wenn, wie in Indien, eine ganze Reihe von Einflüssen auf die Veränderung der bestehenden Wirtschafts - und Gesellschaftsordnung hinwirken. Umso weniger lässt sich der Anteil eines bestimmten Programms an der Entwicklung exakt bestimmen.

1) Die ungenügende Beachtung der Produktionsziffern führt auch zu Missständen in der Durchführung des Programms. So lange ein Plansoll bereits als erfüllt gilt, wenn eine bestimmte Geldsumme ausgegeben worden ist, fehlt die Kontrolle darüber, ob das Geld auch sinnvoll ausgegeben und der Zweck erreicht wurde. In den "Intensive Agricultural Districts", die 1960 mit Unterstützung der Fordstiftung eingerichtet wurden, werden die Hektarerträge vor und nach Beginn des Programms genau erfasst. Diese Tatsache bedeutet einen wichtigen Fortschritt gegenüber dem Vorgehen der normalen Entwicklungsblöcke, während die eigentliche Entwicklungsarbeit der Intensive Districts lediglich durch einen verstärkten Einsatz von Personal, Krediten und Sachmitteln gekennzeichnet ist. Vgl. Ministry of Food and Agriculture: "The Intensive Agriculture Districts Programme", New Delhi 1960, S. 11 - 12.

Trotzdem erscheint es sinnvoll, den Beitrag des Programms zur wirtschaftlichen Entwicklung Indiens zu untersuchen, schon allein deswegen, weil viele wirtschaftspolitische Entschlüsse ebenfalls ohne erschöpfende Kenntnis von statistischen Daten getroffen werden müssen. Eingrosser Teil unserer Analyse wird in dem Aufzeigen von Zusammenhängen und in qualitativen Aussagen bestehen, die auf Grund von Deduktionen zustande gekommen sind. Eine Veröffentlichung der UN unterscheidet zwischen bisherigen und potentiellen Beiträgen zur Wirtschaftsentwicklung.¹⁾ Wir wollen stattdessen ein Zeitschema einführen, das die einzelnen Auswirkungen des Dorfentwicklungsprogramms nach ihrer Bedeutung für die Stadien der indischen Wirtschaftsentwicklung einteilt. In diesem Sinne sprechen wir von langfristigen, mittelfristigen und kurzfristigen Beiträgen.

1) "Community Development and Economic Development"
a.a.O., Teil I, S. 105 und 108

B Langfristiger Beitrag: Veränderung des menschlichen Produktionsfaktors

1. Veränderungen der sozialen Wertvorstellungen und der Gesellschaftsstruktur

Wir haben in Kapitel I das Verhalten der wirtschaftenden Menschen als die wichtigste Ursache für das wirtschaftliche Zurückbleiben eines Kulturkreises hinter der Entwicklung in anderen Ländern bezeichnet. Wenn der Prozess der Wirtschaftsentwicklung nachgeholt werden soll, muss sich dieses menschliche Verhalten ändern. In diesem Zusammenhang wird der menschliche Produktionsfaktor nicht nur als Träger von Arbeitsleistungen verstanden, die er im Verlauf eines Produktionsprozesses zur Verfügung stellt, sondern auch als das Wirtschaftssubjekt, dessen Entschlüsse eine wirtschaftliche Tätigkeit erst auslösen. Beide Aspekte verdienen in gleicher Weise unsere Beachtung. Die menschliche Arbeitskraft bedarf einer intensiven Ausbildung und Erfahrung, damit sie den Aufgaben einer modernen Wirtschaft gerecht wird. Gleichzeitig muss eine grosse Zahl von Wirtschaftssubjekten dem Erfolg im Wirtschaftsleben einen hohen Rang in ihrer Werteskala einräumen, wenn die durchschnittliche Produktivität der Volkswirtschaft dem Niveau der führenden Länder angeglichen werden soll. Das gilt besonders - wenn auch nicht ausschliesslich - für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung. Wir können an dieser Stelle keine soziologische Analyse des Dorfentwicklungsprogramms in seinen Auswirkungen auf die Werteskala der indischen Landbevölkerung durchführen. Der Verf. möchte jedoch nicht versäumen, auf einige Ansatzpunkte hinzuweisen, die ihm für die wirtschaftliche Entwicklung Indiens besonders wichtig erscheinen, obgleich sie sich erst auf längere Sicht in einer Steigerung der Produktivität auswirken dürften.

Das "Planning Research and Action Institute" aus Lucknow hat in sechs Dörfern eines Entwicklungsblocks und in sechs vergleichbaren Kontrolldörfern, die noch nicht vom

Programm erfasst waren, Erhebungen über den Stand der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vorgenommen. Auf die Frage, ob sie in den letzten drei bis vier Jahren Anstrengungen zur Steigerung ihres Einkommens unternommen hätten, antworteten bejahend:¹⁾

	kleine	mittlere	grössere
		Bauern	
in den Dörfern des Blocks	71 %	97 %	86 %
in den Kontroll- dörfern	17 %	31 %	58 %

Ein Vergleich der Ergebnisse zeigt gerade bei den mittleren und kleineren Bauern des Entwicklungsblocks einen sehr viel höheren Anteil von Menschen, die sich um eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage bemühen, als dies bei den entsprechenden Gruppen in den Kontrolldörfern der Fall ist. Dieser Eindruck wird noch vertieft durch die Tatsache, dass im Entwicklungsblock die Ausgaben für familiäre und religiöse Feiern eine relativ fallende Tendenz aufweisen, während die landwirtschaftlichen Investitionen pro Hektar Land höher als in den Kontrolldörfern liegen.²⁾ Besonders interessant erscheint die Feststellung, dass in den Entwicklungsgebieten ein grösserer Prozentsatz der Mitglieder höherer Kasten körperliche Arbeiten ausführt. Einige dieser Bauern, die früher nicht selbst pflügten, scheuen heute davor nicht mehr zurück.³⁾ Diese Wandlung wird nicht zuletzt auf die hohe Wertschätzung von freiwilligen Arbeitsleistungen zurückgeführt.

1) " Community Development and Economic Development ".
b.s.O., Teil II A, S. 99.

2) " Community Development and Economic Development ".
a.a.O., Teil II A, S. 42 - 43.

3) " Community Development and Economic Development ", a.a.O.
Teil II A, S. 41.

die bei den Gemeinschaftsprojekten des Dorfentwicklungsprogramms in Erscheinung tritt. Es liegt auf der Hand, welche Bedeutung eine neue Einstellung zur körperlichen Arbeit für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wie Indien besitzt.

Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, dass die Landbevölkerung mehr und bessere Schulen für ihre Kinder wünscht.¹⁾ Im Gegenteil dazu werden die Bemühungen um die Erwachsenenbildung als Fehlschlag bezeichnet.²⁾ S.C.Dube erklärt diese Diskrepanz daraus, dass die Erwachsenen verspottet werden, wenn sie "Wie Kinder" in die Schule gehen.³⁾ Es zeigt sich, dass auch bei der Schulbildung ein Generationsproblem auftritt. Die Aufklärungsarbeit des Dorfentwicklungsprogramms hat es in wenigen Jahren erreicht, dass die indische Landjugend heute grosses Interesse für ihre Ausbildung und ihr Fortkommen aufbringt. Damit ist eine berufliche und soziale Beweglichkeit eingeleitet worden, wie sie für eine moderne Gesellschaftsordnung notwendig erscheint.

Das Institute of Public Administration der Universität Patna stellte bei seinen Untersuchungen fest, dass die Menschen heute für wissenschaftliche Methoden in der Landwirtschaft, Viehzucht und im Gewerbe wesentlich aufgeschlossener seien als früher. Beim Eintreten von Unglücksfällen wenden sich die Bauern ohne Zögern an das Blockpersonal um Hilfe.⁴⁾ Darin drückt sich auch eine neue Einstellung zu den Vertretern des Staates aus. Die Angst

1) Vgl. "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", a.a.O., S. 80. Ferner Government of Uttar Pradesh: "Report of the Committee for Evaluation and Public Participation", Lucknow 1959, S. 124. Dort heisst es: "Jedes Dorf dringt darauf, seine eigene Schule zu haben".

2) Committee on Plan Projects, Band I, S. 105.

3) S.C.Dube. a.a.O., S. 136.

4) Institute of Public Administration, University of Patna: "Report on an Attitude Survey, Bihar Community Projects", Patna 1958, S. 68.

der Bevölkerung vor der Regierung nimmt rasch ab.¹⁾ Dieses neue Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung ist von grösster Bedeutung für die langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Indiens. Der Konservatismus der traditionellen indischen Dorfgemeinschaft ist nicht zuletzt aus der jahrhundertelangen Fremdherrschaft zu erklären, gegen die sich die Hindugesellschaft in den Dörfern abkapselte. Wir haben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass eine anhaltende wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ländlichen Indien nur bei einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Organen und Bevölkerung möglich ist. Ein solches Vertrauensverhältnis wird nicht automatisch durch die Unabhängigkeit eines Koloniallandes hergestellt. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Verwaltung der weissen Bürokraten lediglich durch eine qualitativ schlechtere Herrschaft farbiger Bürokraten abgelöst wird. Das Dorfentwicklungsprogramm mit seiner Zielsetzung, die Bevölkerung an der Gestaltung und Ausführung der Verbesserungsmassnahmen zu beteiligen, kann sehr dazu beitragen, einen solchen Zustand zu verhindern. Die Betonung der politischen Gleichberechtigung aller Dorfbewohner hat bei den unteren Kasten bereits das Verlangen nach einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Stellung hervorgerufen.²⁾ Die Erweckung dieser breiten unteren Bevölkerungsschicht aus ihrem Fatalismus kann zur Bildung eines politischen Gefahrenherdes führen. Sie wird aber auch diejenigen Kräfte verstärken, die auf eine Ablösung der bisherigen stagnierenden ländlichen Wirtschaft hinwirken.

Aus diesen Beispielen entsteht eindeutig das Bild einer ländlichen Gesellschaft, deren soziale Wertvorstellungen in einem Wandlungsprozess begriffen sind. Die vorhandenen Untersuchungen haben ergeben, dass wirtschaftliche Zielsetzungen eine wachsende Rolle spielen. Das Dorfentwick-

1) Vgl. auch Dube a.a.O., S. 151.

2) "Community Development and Economic Development", a.a.O., Teil II A, S. 40.

lungsprogramm hat dazu beigetragen, dass Mitglieder der höheren Kasten mehr und mehr körperliche Arbeiten auf sich nehmen, während die unteren Bevölkerungsschichten zum ersten Mal bewusst nach einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage verlangen. In der Jugend ist ein Bedürfnis nach Schulbildung entstanden, und das Vertrauen der Bevölkerung zum Staat ist gestiegen. Alle diese Veränderungen werden dem wirtschaftlichen Aufbau Indiens dienen. Wir haben an früherer Stelle (vgl. Kapitel II und V) auf Widerstände gegen einzelne Massnahmen des Programms hingewiesen, die auf Grund von sozialen Wertvorstellungen und Institutionen entstanden. Ohne die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, verringern zu wollen, vertritt der Verf. die Ansicht, dass die indische Landbevölkerung im grossen und ganzen erstaunlich schnell auf Geist und Inhalt des Dorfentwicklungsprogramms reagiert hat. Das Bild vom selbstgenügsamen indischen Bauern, der sich vor allem Neuen verschliesst und eine Verbesserung seiner materiellen Umwelt gar nicht wünscht, gehört heute bereits weitgehend der Vergangenheit an.

2. Berufsstruktur und Entwicklungspolitik

An dieser Stelle sind einige Fragen der Berufsstruktur zu untersuchen, die im Zusammenhang mit dem Dorfentwicklungsprogramm als wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung Indiens erscheinen. S.C.Dube hat auf die wachsende Zahl von jungen Menschen aus der Dorfjugend hingewiesen, die eine höhere Schule absolviert haben.¹⁾ Wenn sie keine ihrer Vorbildung entsprechende Beschäftigung erhalten, - und dies ist in der Landwirtschaft wegen der geringen Betriebsgrössen kaum möglich, - könnte sich hier ein Herd von sozialer Unruhe und Unzufriedenheit bilden. In den Städten gibt es bereits einen Überschuss an arbeitslosen Akademikern, die ständig zunimmt. Als Betätigungsfeld für die gebildete Landjugend bieten sich deshalb vorwiegend

1) S.C.Dube, a.a.O., S. 148.

die neuen Institutionen an, die das Dorfentwicklungsprogramm z.Z. aufbaut. In den nächsten Jahren wird in jedem der 560.000 Dörfer Indiens eine Genossenschaft gebildet, und ein Dorfrat gewählt. Im Entwicklungsblock und im Distrikt werden ebenfalls Organe der Selbstverwaltung und der Genossenschaften gegründet. Jede solche Institution benötigt zumindest einen fest angestellten Sekretär, der die Bücher führt, die Korrespondenz erledigt und die Satzungen verstehen kann. Darüber hinaus ist es vorteilhaft, wenn er auf einem Dorf aufgewachsen ist. Es erscheint daher angebracht, die Sekretäre von Genossenschaften und Gemeinderäten hauptsächlich aus der Dorfjugend mit höherer Schulbildung zu rekrutieren.¹⁾ Eine solche Personalpolitik erfordert eine langfristige Planung und ein Ausbildungsprogramm, die heute noch nicht verwirklicht sind. Damit die jungen Menschen den Geist und die technischen Einzelheiten des Genossenschaftswesens bzw. der lokalen Selbstverwaltung verstehen, müssen sie eine spezielle Schulung erhalten. In der nächsten Zeit soll in jedem Distrikt ein "Training Centre" eingerichtet, in dem die Vorsitzenden und Sekretäre der Gemeinderäte in dreimonatigen Kursen geschult werden. Das genossenschaftliche Erziehungsprogramm (vgl. Kapitel V) soll ebenfalls auf diese Institutionen übertragen werden.²⁾ Die Bedeutung dieses Schulungsprogramms muss im Zusammenhang mit unseren Erörterungen über die lokale Selbstverwaltung (vgl. Kapitel IV) und über das Genossenschaftswesen (vgl. Kapitel V) gesehen werden. Eine leistungsfähige Geschäftsführung ist unbedingt erforderlich, wenn die indische Genossenschaftsbewegung und die lokale Selbstverwaltung die grossen Aufgaben erfüllen sollen, die ihnen im Laufe der Wirtschaftsentwicklung gestellt werden.

-
- 1) Ähnliche Erwägungen gelten für die Mitglieder des Blockpersonals und für die Beamten der Landwirtschaftsbehörden.
 - 2) Quelle: ein Rundbrief des Ministry of Community Development vom 30.6.1960 an die Einzelstaaten.

Wir haben bereits in Kapitel II und Kapitel V die verschiedenen Förderungsmassnahmen erwähnt, mit deren Hilfe die indische Wirtschaftspolitik traditionelle Dorfgewerbe und Heimindustrien z. T. künstlich am Leben erhält. Diese Politik ist gerade in der indischen Diskussion sehr umstritten. Wird nicht das Wachstum des Sozialprodukts gehemmt, wenn man durch staatliche Massnahmen die Ausdehnung moderner Wirtschaftszweige mit einer hohen Produktivität zugunsten von arbeitsintensiven traditionellen Gewerbezweigen abbremst? Die Vertreter dieser Ansicht glauben, dass bei einer durch staatliche Interventionen unbeeinflussten Entwicklung in absehbarer Zeit genügend Arbeitsplätze geschaffen würden, um die vorübergehend arbeitslos gewordenen gewerblichen Arbeiter unterzubringen. Die Verfechter der staatlichen Politik zweifeln an dieser Möglichkeit. Bei der heutigen Kapitalknappheit Indiens und der anhaltend hohen Bevölkerungsvermehrung ist in der Tat nicht einzusehen, wie in den nächsten Jahrzehnten Indiens Arbeitskraftreserven in einer kapitalintensiven Produktion beschäftigt werden sollten. Daraus ergibt sich auch das sozialpolitische Argument für die Gewerbepolitik der indischen Regierung: man kann die 20 Millionen Menschen, die ihren Unterhalt aus dem Dorfgewerbe und der Heimindustrie beziehen,¹⁾ nicht jahrzehntelang der Arbeitslosigkeit überlassen, ohne schwere Störungen im gesellschaftlichen Gefüge heraufzubeschwören. Auf Grund der dynamischen Bevölkerungsvermehrung ist sogar mit einer viel grösseren Zahl von Menschen zu rechnen, die bei einer arbeitsintensiven Produktion Beschäftigung finden könnten, bei einer kapitalintensiven Produktion aber nicht.²⁾

1) "India 1960", a.a.O., S. 324.

2) Selbstverständlich kann man nicht in allen Produktionszweigen zwischen arbeits- und kapitalintensiven Verfahren wählen. Es gibt aber weite Bereiche, vor allem in der Konsumgüterindustrie, wo dies möglich ist.

Wir möchten diesem sozialpolitischen Argument noch ein entwicklungspolitisches hinzufügen, das ebenfalls die Gewerbspolitik der Regierung unterstützt. Eine jahrzehntelange Arbeitslosigkeit weiter Bevölkerungsschichten wäre nämlich nicht nur mit sozialen Unruhen, sondern auch mit einer erheblichen Verschlechterung des menschlichen Produktionsfaktors verbunden, der einer Volkswirtschaft zur Verfügung steht. Dem Verf. ist von mehreren indischen Betriebsleitern erklärt worden, dass sie mit Arbeitskräften, die aus dem Arbeitslosenreservoir der Städte stammten, grösste Schwierigkeiten erlebten. Dagegen seien die Arbeiter aus den Dörfern viel zuverlässiger und arbeitswilliger. Deshalb bevorzuge man die Leute vom Lande, obgleich sie in der Regel mehr lernen müssten.

Eine kapitalintensive Produktion ist bei dem heute herrschenden Faktorpreisrelationen Indiens in viel selteneren Fällen volkswirtschaftlich sinnvoll als in den hochentwickelten Ländern. Durch eine Rationalisierung der Beschaffungs- und Absatzorganisation sowie durch die Entwicklung von verbesserten Werkzeugen und Kleinmaschinen kann die Produktivität von Handwerk und Gewerbe noch erheblich angehoben werden. Hier liegt die Bedeutung der Gewerbeförderungspolitik des Dorfentwicklungsprogramms, die heute noch in ihren Anfängen steckt. Wenn die Förderung von Handwerk und Gewerbe nicht auf die Sicherung eines bestimmten Marktanteils beschränkt bleibt, sondern auch eine verbesserte Ausstattung mit Produktionsmitteln und ein grosszügiges Ausbildungsprogramm für die in diesen Zweigen tätigen Menschen einbezieht, kann sie einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten.¹⁾ Falls später einmal der Zeitpunkt erreicht wird, an dem sich die relative Knappheit von Kapital und Arbeit und die entsprechenden Faktorpreisrelationen so verändert haben, dass eine arbeitsintensive Produktion auch volkswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll erscheint, kann die

1) Bis zum 31.3.1960 hatten 206.000 Handwerker und Facharbeiter an den Ausbildungskursen des Dorfentwicklungsprogramms teilgenommen. Quelle: unveröffentlichte Unterlagen des ~~Ministerium~~ Community Development.

Umleitung der freigesetzten Arbeitskräfte unter sehr viel günstigeren Umständen stattfinden. Gutsausgebildete Handwerker, die in ihrem früheren Beruf bereits einen Prozess der Modernisierung und Rationalisierung erfahren haben, stellen auch für die modernen Industriezweige einen wertvollen und brauchbaren Produktionsfaktor dar. Unter indischen Verhältnissen erscheint eine solche langfristige Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Interessen durch das freie Spiel der Marktkräfte nicht gewährleistet, sondern erfordert eine zielbewusste Politik, wie sie im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms angestrebt wird.

Ein zahlenmässig viel weniger ins Gewicht fallendes, volkswirtschaftlich aber keineswegs unwichtiges Bevölkerungselement wird von den Händlern und Geldverleihern in den Dörfern gebildet. Wir haben bisher nur die negative Rolle kennengelernt, die sie in einer stagnierenden ländlichen Wirtschaft spielten. Das Dorfentwicklungsprogramm will sie aus dieser Position verdrängen, indem es für jedes Dorf eine Genossenschaft vorsieht, die Beschaffung, Kreditvergabe und Absatz übernimmt. Auf der anderen Seite haben wir gesehen, dass der Staat eine Fülle von Massnahmen zur Unterstützung von Kleinindustrien eingeleitet hat, die als Zulieferer und Weiterverarbeiter für die Grossindustrie unentbehrlich sind und daher einen notwendigen Bestandteil der Industrialisierung darstellen. Diese Kleinindustrien bedürfen bei allen staatlichen Hilfen einer sehr grossen Zahl von Unternehmern, die eine gewisse kalkulatorische Begabung und die Bereitschaft zum Eingehen von Risiken mit sich bringen. Hier bieten sich die ehemaligen Geldverleiher an, die beide Eigenschaften in hohem Grade besitzen und zumeist über ein nicht unbedeutendes Eigenkapital verfügen, das auf diese Weise der wirtschaftlichen Entwicklung nutzbar gemacht werden könnte. Die indische Wirtschaftspolitik hat diese Möglichkeit bisher noch nicht bewusst ausgeschöpft. Ihre Massnahmen schaffen einen Anreiz in dieser Richtung, indem einerseits die Tätigkeit des Geldverleihers immer schwieriger gemacht und andererseits die Gründung eines kleinen Industriebetriebes gefördert wird. Vielleicht sollte man auch eine gezielte Werbung in den Kreisen der Geldverleiher

und Händler betreiben, von denen die meisten kaum über die staatliche Förderung der Kleinindustrie unterrichtet sein dürften. Der Verf. teilt nicht die weitverbreitete Ansicht, dass in Indien ein Mangel an unternehmerischen Begabungen herrsche. Solange die Ausbeutung einer unwissenden Landbevölkerung sehr hohe Gewinnchancen bot, zog sie eine grosse Zahl von wirtschaftlich begabten Menschen an. Das Dorfentwicklungsprogramm kann einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung leisten, wenn es diese potentiellen Unternehmer in die Produktionssphäre leitet. Es wäre vom entwicklungspolitischen Standpunkt zu bedauern, wenn dies aus ideologischen Vorteilen oder Ressentiments gegenüber den Händlern und Geldverleihern versäumt würde.

Arbeitslosigkeit und Kapitalbildung

1. Schwächen des bisherigen Programms

Es gibt einige Anzeichen dafür, dass sich die Beschäftigungssituation des ländlichen Indien in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Der anhaltende Bevölkerungszuwachs, der nur z.T. in städtischen Berufen absorbiert werden konnte, hat zu weiteren Erbteilungen und Betriebszersplitterungen geführt. Die durchschnittliche Betriebsgrösse in der indischen Landwirtschaft sank von 7,5 acres im Jahre 1950/51 auf 5,7 acres im Jahre 1954/55.¹⁾ Auf Grund dieser Tatsache war zu erwarten, dass die Landarbeiter an noch weniger Tagen im Jahr Beschäftigung finden und die Bauernfamilien ein grösseres Mass an versteckter Arbeitslosigkeit aufweisen. Die zweite "Agricultural Labour Enquiry" stellte in der Tat fest, dass die Zahl der arbeitslosen Tage bei den Landarbeitern im Jahre 1956/57 auf 128 gegenüber 90 im Jahre 1950/51 angestiegen war.²⁾

Die Programme Evaluation Organisation hat in dreizehn Entwicklungsblöcken Daten gesammelt und im Hinblick auf den Stand der Beschäftigung ausgewertet. Mit Hilfe von Bevölkerungsbefragungen wurde für 1959 folgender Anteil von arbeitslosen Tagen an der Gesamtzahl der Arbeitstage ermittelt:³⁾

	<u>Bauern</u>	<u>Handwerker</u>	<u>Landarbeiter</u>
in der landwirtschaftlichen Saison	24 %	26 %	28 %
in der landwirtschaftlich ruhigen Zeit	36 %	34 %	42 %

- 1) Ministry of Labour and Employment: "Agricultural Labour in India, Report on the Second Enquiry", New Delhi 1960, Band I, S.20
- 2) "Agricultural Labour in India, Report on the Second Enquiry", a.a.O., S. 101
- 3) Programme Evaluation Organisation: "The Seventh Evaluation Report", New Delhi 1960, S. 127

Die Zunahme dieses Anteils in der landwirtschaftlich ruhigen Zeit gegenüber der Saison kann als saisonale Arbeitslosigkeit bezeichnet werden, dann bleibt eine Dauerarbeitslosigkeit von 24 bis 28 %. Die gleiche Untersuchung hat auch die "versteckte Arbeitslosigkeit" gemessen, indem der Arbeitskräfteeinsatz verschiedener Betriebe mit vergleichbarem Boden bei gleichen Produktionsmethoden und Produktionsmitteln berechnet wurde. Dabei wurde folgender Anteil von "versteckt arbeitslosen Tagen" an der Gesamtzahl der "scheinbar beschäftigten Tage" festgestellt:¹⁾

in der landwirtschaftlichen Saison	in der ruhigen Zeit
47,2 %	50,7 %

Als weiteres Anzeichen für den Beschäftigungsstand sei der Prozentsatz von selbständigen Arbeitskräften angeführt, die sich zeitweilig als Landarbeiter verdingen wollen:²⁾

	<u>insgesamt</u>	<u>Männer</u>	<u>Frauen</u>
1954	34,3	45,3	22,8
1959	41,1	52,8	28,7

Diese Entwicklung zeigt, dass ein steigender Anteil der selbständigen Bauern und Handwerker in ihren Betrieben nicht mehr genügend Beschäftigung finden, um ihre Familien zu ernähren. Sie zeigt ferner, dass in den dreizehn untersuchten Blöcken das Dorfentwicklungsprogramm bisher keine Verbesserung in der Beschäftigungssituation erreicht hat.

Es gehört zu den Aufgaben des Dorfentwicklungsprogramms, das Potential der ländlichen Unterbeschäftigung für die Kapitalbildung der Volkswirtschaft nutzbar zu machen.³⁾ Bisher beschränkte sich das indische Programm in erster Linie auf

1) "Seventh Evaluation Report", a.a.O. S. 135-137

2) "Seventh Evaluation Report", a.a.O. S. 136

3) Vgl. unsere Ausführungen in Kapitel I

Bauprojekte, die mit Hilfe von freiwilligen, unbezahlten Arbeitskräften ausgeführt werden. 1959 stellte die UN-Mission fest, dass die freiwilligen Arbeitsleistungen von anfänglich zwei bis drei Tagen pro erwachsenem Einwohner auf knapp einen Tag im Jahr abgesunken seien.¹⁾ Das Ministry of Community Development hat für den "Beitrag der Bevölkerung" folgende Geldziffern angesetzt

(unveröffentlicht):		<u>in Millionen Rs.</u>			
1952/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	
251,3	163,2	163,0	168,4	141,5	

Die neuere UN-Untersuchung zieht daraus die Schlussfolgerung: "Von einem voll erfolgreichen Programm sollte man erwarten, dass die freiwilligen Arbeitsbeiträge der Bevölkerung ... ^{eine} steigende und nicht fallende Tendenz aufweisen."²⁾ Bevor man ein solches Urteil fällt, sind drei Punkte zu beachten:

1. Die Bewertung der "Beiträge der Bevölkerung" erfolgt nach immer strengeren Maßstäben. Gerade in den ersten Jahren haben viele Entwicklungsblöcke übertriebene Zahlen angegeben
2. Wie wir in Kapitel V gezeigt haben, ist der Anteil der Bevölkerung an den Kosten des Baus von nichtasphaltierten Strassen erheblich gestiegen.
3. In vielen Fällen wünscht die Bevölkerung mehr Bauprojekte, die aber nur auf Kosten des Landwirtschaftsprogramms durchführbar wären. Das Personal der Entwicklungsblöcke musste sich in letzter Zeit mehr der unmittelbaren Produktionssteigerung widmen.

Trotz dieser Einschränkungen ist der Verf. der Ansicht, dass die Heranziehung der ländlichen Arbeitskraftreserven im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms bisher nur sehr unzulänglich

-
- 1) "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", a.a.O., S. 22
 - 2) "Community Development and Economic Development", a.a.O., Teil I, S. 52.

erfolgte. Die Ursache liegt in erster Linie in der Zielsetzung. Gefördert wird der Bau von Projekten, die allen Dorfbewohnern dienen. Gleichzeitig soll durch die gemeinsame freiwillige Arbeit der Gemeinschaftssinn gestärkt werden. Diese Art der Zielsetzung führt zu einer Begrenzung der Objekte, die in Angriff genommen werden können. Investitionen in der Landwirtschaft und im Gewerbe fallen von vornherein aus, weil sie individuellen Eigentümern Vorteile bringen und daher nicht durch unbezahlte Arbeitsleistungen aller Dorfbewohner erstellt werden können. Aber auch bei den typischen Gemeinschaftsprojekten wie Schulen, Strassen, Brunnen und Kulturhäusern stellte das Committee on Plan Projects eine unterschiedliche Beteiligung der einzelnen Bevölkerungsgruppen fest, die sich eindeutig nach der Interessenlage der jeweiligen Gruppe richtete¹⁾ So beteiligen sich die mittleren und grösseren Bauern stärker am Strassenbau als andere Gruppen, weil sie eigene Gespanne besitzen und einen Marktüberschuss abzusetzen haben. Kleinbauern und Landarbeiter interessierten sich am meisten für die Aushebung von Brunnen, weil ihre Trinkwasserversorgung besonders unzulänglich war, während die grösseren Bauern die Anschaffung von Handpumpen planten und daher am Dorfbrunnen kein Interesse zeigten. Am wenigsten Resonanz fanden die Kulturhäuser. Nur 48 % der Bevölkerung, die man nach den neuen Einrichtungen in ihren Dörfern fragte, erwähnten überhaupt das Bestehen eines Kulturhauses.²⁾ Für die ärmeren Schichten der Bevölkerung hatten Kulturhäuser nicht die geringste Bedeutung.

Neben dem unterschiedlichen Interesse an den Investitionsobjekten spielte auch die soziale Rangordnung eine Rolle. Man nimmt allgemein an, dass die ärmeren Schichten ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen, während die wohlhabenderen Familien eher Geld und Sachwerte spenden. Einige Untersuchungen berichten jedoch, dass auch bei den freiwilligen Arbeits-

1) Vgl. Committee on Plan Projects, a.a.O., Band II, S. 61-65.

2) Committee on Plan Projects, a.a.O., Band II, S. 65

leistungen die grösseren Bauern führen.¹⁾ S.C. Dube vertritt die Meinung, dass sich die Oberschicht des Dorfes bereitwillig an den Bauprojekten beteiligt, weil sie stets die Aufsichtsfunktionen übernimmt und die schwere körperliche Arbeit den ärmeren Dorfbewohnern überlässt.²⁾ Die Landarbeiter sähen die Gemeinschaftsprojekte eher als eine unbezahlte Zwangsarbeit an, denn sie könnten die Teilnahme nicht verweigern, wenn ihre Arbeitgeber sie dazu aufforderten. Für diese Leute bedeutet es ein grosses Opfer, wenn sie ohne Entlohnung schwere Arbeit leisten.

Vom Standpunkt der Wirtschaftsentwicklung ist das bisherige Programm unzulänglich, weil die Kapitalbildung (1) quantitativ zu wenig ins Gewicht fällt und (2) ein Teil der Bauprojekte sich als unproduktiv herausstellt. Unproduktiv sind z.B. Kulturhäuser, die man nach der Einweihungsfeier nicht mehr benutzt, oder nichtasphalтиerte Strassen, die nach kurzer Zeit wieder verfallen, weil jegliche Ausbesserung und Instandhaltung unterbleibt. Es soll jedoch nicht verkannt werden, dass eine grosse Zahl von nützlichen Anlagen wie Brunnen, Strassen und Schulen mit Hilfe von freiwilligen Arbeitsleistungen gebaut werden, die den Lebensstandard der Dorfbevölkerung erhöhen und ihr einen greifbaren Beweis für die Möglichkeiten der Selbsthilfe bieten. Auf lange Sicht dürften auch davon Impulse ausgehen, die das Tempo des wirtschaftlichen Aufbaus erhöhen. Indiens Wirtschaftsentwicklung stellt jedoch noch dringendere Investitionsaufgaben, für die es das Potential der Arbeitslosen zu nutzen gilt. Diesen Aufgaben, die bisher kaum angefasst wurden, wollen wir uns in den nächsten beiden Teilabschnitten zuwenden.

2. Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Kapitalbildung

Die indische Landwirtschaft weist von allen Wirtschaftszweigen bei weitem das grösste Ausmass an Unterbeschäftigung auf.

1) Vgl. Programme Evaluation Organisation: "Bench Mark Survey Report on Bhadrak Block", New Delhi 1956, S. 71 und "Bench Mark Survey Report on Batala Block", New Delhi 1956, S.60

2) S.C. Dube, a.a.D., S. 81-82.

Gleichzeitig bietet sie eine Fülle von Möglichkeiten für arbeitsintensive Investitionen, die bereits in relativ kurzer Zeit ausreifen. Hieher gehören vor allem die Anlage von kleineren Bewässerungsanlagen wie Brunnen und Teiche sowie die Aushebung von Seitenkanälen, Gräben und Furchen für die Ausnutzung grösserer Bewässerungsprojekte. Weite Gebiete sind von Hügeln bedeckt, deren landwirtschaftliche Ergiebigkeit durch Terrassenbau und die Planierung von Feldern gesteigert werden kann. Wenn fruchtbarer Kulturboden von Erosionen bedroht wird, kann durch Aufforstung und durch die Aufschüttung von kleineren Dämmen Schaden verhütet und vielfach auch Neuland urbar gemacht werden. Diese Möglichkeiten sind vor Beginn des Dorfentwicklungsprogramms kaum beachtet worden, was aus der geringen Investitionssumme für diese Zwecke hervorgeht (vgl. Kapitel II). Allerdings handelt es sich hier um Grössen, deren Erfassung ausserordentliche Schwierigkeiten bereitet. Arbeiten, die von dem Bauern und seiner Familie geleistet werden, gehen in keine Kalkulation ein, ebenso wenig wie Materialien, die aus dem eigenen Betrieb stammen. Wir müssen uns auf die allgemeine Ansicht verlassen, dass der typische indische Bauer eher ein neues Wohnhaus baut, als dass er seine Felder verbessert.

Umso wichtiger ist die Förderung dieser einzelwirtschaftlichen Investitionen durch die staatliche Entwicklungspolitik. In dem "schematischen Budget" eines Entwicklungsblocks nehmen die Geldbewilligungen für Bewässerung und Bodenverbesserungen mit 340.000 Rupien oder 28,3 % den wichtigsten Platz ein. Die folgenden Zahlen zeigen jedoch, dass die tatsächlichen Ausgaben für diese Zwecke einen kleineren Anteil an den Gesamtausgaben des Dorfentwicklungsprogramms einnehmen:¹⁾

in Millionen Rs.

	1. Fünf-jahresplan	1956-57	1957-58	1958-59	1959-60	Apr.-Sept 1960
Gesamtausgaben	459,8	237,8	313,0	401,3	425,2	142,3
Bewässerung u. Bodenverbesserung	108,3	45,7	78,9	114,5	103,5	26,2

1) Aus unveröffentlichten Unterlagen des Ministry of Community Development.

Gesamtausgaben bis September 1960: 1.979,4 Mill.Rs.
davon für Bewässerung und Bodenverbesserung: 477,1 " "
das sind rund 24 %. Hinzu kommt, dass in den ersten Jahren
des Programms die Anleihemittel für private Investoren nur
zum geringen Teil vergeben wurden und stattdessen für staat-
liche Bewässerungsanlagen verwendet wurden (vgl. Kapitel V)¹⁾
Heute ist man bemüht, die Mittel wirklich als Kredite an
private Investoren zu vergeben, was infolge einer Verein-
fachung des Anleiheverfahrens durchaus realisierbar ist.

Bis heute fehlt es noch weitgehend an einer ideellen und
technischen Unterstützung dieser privaten Investitionen
seitens des Gram Sewak. Obwohl es sich meist um einfache An-
lagen handelt, benötigen die Bauern ein Mindestmass an tech-
nischer Anleitung. Ein grosses Hemmnis stellt die Zer-
stückelung des Grundbesitzes in kleine Parzellen dar. Wo die
Konsolidierung weit fortgeschritten ist, wie im Punjab,
liegen die Ausgaben für Bodenmeliorationen wesentlich höher
als im übrigen Indien. Der Zusammenschluss von wenigen Nach-
barn zu einem genossenschaftlichen Vorgehen macht viele
Projekte möglich, weil mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen
und grössere Flächen erfasst werden.

Der Verfasser sieht in den einzelwirtschaftlichen und genossen-
schaftlichen Investitionen für Bodenverbesserung eine der
wichtigsten und nützlichsten Chancen zur Ausnutzung saisonal
brachliegender Arbeitskräfte. Der Umstand, dass es sich um die
Wertsteigerung des eigenen Grund und Bodens handelt, dürfte
bei den indischen Bauern einen starken Anreiz schaffen,
sobald sie einmal die grossen Möglichkeiten erkannt haben.
Staatliche Kredite für die Beschaffung von Materialien können
auf diese Weise ein Vielfaches an Kapitalbildung seitens der
Bevölkerung anregen.

1) Immerhin ergaben einige Untersuchungen, dass die Investi-
tionen für Bodenverbesserung in den Entwicklungsblöcken
höher liegen als in anderen Dörfern. Vgl. "Bench Mark
Survey Report on Bhadrak Block", a.a.O., S.81 und "Communi-
ty Development and Economic Development", a.a.O., Teil II A
S. 30

3. Neuere Vorschläge

Während die landbesitzenden Bauern in der unbeschäftigten Zeit des Jahres Verbesserungsarbeiten auf ihren eigenen Grund und Boden ausführen können, müssen für die wachsende Zahl von Landarbeitern andere Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, um den Grad der Unterbeschäftigung nicht weiter zunehmen zu lassen. Man kann von ihnen keine unbezahlten Arbeitsleistungen in grösserem Umfang erwarten, weil dies in der landwirtschaftlichen Saison mit einem Lohnausfall verbunden wäre und sie in der ruhigen Zeit zu schlecht ernährt sind, um körperliche Arbeiten leisten zu können. Dagegen wäre es in der ruhigen Zeit nicht erforderlich, den ortsüblichen Lohnsatz der Saison zu zahlen, denn die Arbeiter könnten dann mit keiner alternativen Beschäftigung rechnen. Auf diese Weise liessen sich die Investitionen mit einem geringeren Geldaufwand durchführen. Diese Überleg. werden z.Z. im Ministry of Community Development angestellt. Man will allerdings verhindern, dass private Interessenten die Nutzniesser der "billigen Investitionen" werden, weil das auf eine Art von Ausbeutung hinausliefe. Wo immer private Landbesitzer eine Wertsteigerung ihres Bodens erfahren, soll diese in Form einer Abgabe an den Staat fliessen, der das Geld für neue Investitionsprojekte verwendet. Ausserdem könnten Verbesserungen an kommunalem Eigentum vorgenommen werden.

Die UN-Mission von 1959 hat vorgeschlagen, den Dorfräten das Recht zur Erhebung einer "Arbeitssteuer" von jährlich 10 - 20 Arbeitstagen zu verleihen.¹⁾ Wohlhabende Dorfbewohner sollen diese Verpflichtung ablösen dürfen, indem sie pro Arbeitstag das Zwei- bis Dreifache eines Tagelohns zahlen. Aus diesen Geldern sollten an den Arbeitstagen die Armen mit- samt ihren Familien gespeist werden. Dieser Vorschlag wird vielleicht in einigen Jahren verwirklicht werden, wenn sich die Panchayats als ein funktionsfähiger Träger der Entwicklungspolitik erweisen sollten. Weiterhin erwog die Mission die Einführung eines Nationalen Arbeitsdienstes.²⁾

1) "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", a.a.O., S. 43-44

2) "Report of a Community Development Evaluation Mission in India", a.a.O., S. 44 -45.

Eine solche Einrichtung könnte nicht nur der Ausführung von Entwicklungsarbeiten dienen, sondern auch zu einem nationalen Erziehungsprogramm gestaltet werden. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, dass für die Organisation, Unterbringung und Verpflegung grösserer Menschenmengen höhere Kosten entstehen als wenn man Arbeiter zu den heutigen indischen Lohnsätzen einstellt. Eine Verteuerung seiner Investitionsprojekte kann sich Indien aber keineswegs leisten. Deshalb ist in absehbarer Zeit mit einem Nationalen Arbeitsdienst nicht zu rechnen.

Es erscheint angebracht, die "Entwicklungsarbeiter" möglichst so **nah** bei ihren Dörfern zu beschäftigen, dass kein neuer Wohnungsbedarf entsteht. Die geringen Löhne, die man ihnen in der landwirtschaftlich ruhigen Zeit auszahlt, werden fast vollständig für Nahrungsmittel ansgegeben werden. Ob sich die dadurch ausgelösten inflationären Tendenzen voll entfalten können, hängt von der Art der Investitionen ab. Handelt es sich in erster Linie um schnell ausreifende Investitionen in der Landwirtschaft, so ist die Gefahr geringer als etwa beim Bau von Schulen oder Kulturhäusern. Eine Senkung des Kapitalkoeffizienten kann dadurch erreicht werden, dass der Staat den Bau von Strassen, Dämmen, Gebäuden usw. soweit wie möglich durch lokale Arbeitskräfte und in der landwirtschaftlich ruhigen Zeit vornimmt. Wenn es auf diese Weise gelingt, die Kosten für ungelernte Arbeitskräfte und dadurch auch die gesamten Baukosten zu senken, dann kann mit der gleichen staatlichen Ausgaben-summe ein physisch grössere Zahl von Anlagen gebaut werden. Mit dem Auftreten von nennenswerten inflationären Tendenzen wäre kaum zu rechnen, denn an der Höhe der staatlichen Ausgabe hätte sich nichts verändert.¹⁾

1) Eine gewisse Steigerung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist zu erwarten, weil die Landarbeiter einen höheren Anteil ihrer reduzierten Löhne für Nahrungsmittel ausgeben werden, als wenn die Öffentliche Baubehörde eine geringere Zahl von Arbeitern zu ihren höheren Sätzen einstellt. Auf der anderen Seite hätten die Landarbeiter auch ohne Beschäftigung ein gewisses Minimum an Lebensmitteln nachgefragt, so dass die Nettozunahme der Nachfrage gering ausfallen dürfte.

Diese Vorschläge zeigen, dass es grosse Möglichkeiten einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung durch die stärkere Verwendung der reichlich vorhandenen menschlichen Arbeitskraft gibt, die bisher noch nicht ausgeschöpft wurden. Die Schwierigkeiten entstehen m.E. weniger bei der Bereitstellung von Finanzmitteln als auf dem Gebiet der Organisation. Neben einer gewissen Zahl von Ingenieuren und Facharbeitern muss der Staat über ein Netz von lokalen Instanzen verfügen, die den Einsatz der Arbeitskräfte mit den örtlichen Verhältnissen und den Prioritäten der nationalen Wirtschaftsentwicklung in Einklang bringen. Das Dorfentwicklungsprogramm ist im Begriff, ein solches Netz über das ganze Land verteilt zu schaffen. Man sollte sich jedoch rechtzeitig darüber im klaren sein, dass weder die Zahl noch die Qualität des heutigen Blockpersonals für diese neue Aufgabe ausreichen.

D. Kurzfristiger Beitrag: Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion

1. Die Landwirtschaft im Wachstumsprozess, ein Modell

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welche Auswirkungen entstehen, wenn die Zahl der Beschäftigten und das Gesamteinkommen in der Industrie steigen, während die landwirtschaftliche Produktion von Nahrungsmitteln konstant bleibt. Wir befinden uns in einer geschlossenen Volkswirtschaft mit wachsender Bevölkerung, wobei die Zahl der Menschen im landwirtschaftlichen Sektor L konstant bleibt und der gesamte Bevölkerungszuwachs von dem nichtlandwirtschaftlichen Sektor I aufgenommen wird.¹⁾ Im Zuge eines Industrialisierungsprozesses steigt die Beschäftigtenzahl in I um 10%. Die neuen Arbeitskräfte erhalten das gleiche Durchschnittseinkommen und haben die gleiche Nachfragesstruktur wie die übrigen Einkommensbezieher in I, demnach steigt die Nachfrage des Sektors I nach Nahrungsmitteln ebenfalls um 10 %. Da die landwirtschaftliche Produktion und die Zahl der Menschen in L konstant bleiben, ändert sich zunächst nichts an der Höhe des Nahrungsmittelüberschusses M_1 , den die Landwirtschaft im Sektor I am Markt anbietet. Unter diesen Umständen muss der Nahrungsmittelpreis p_1 steigen. Die Wirtschaftssubjekte in beiden Sektoren erleben Überraschungen: In I sinkt trotz gleichgebliebener Durchschnittsausgaben für Nahrungsmittel der durchschnittliche reale Nahrungskonsum; in L steigen trotz gleich hoher Verkaufsmengen die Gelderlöse.

Wir machen zunächst eine Verhaltensannahme über die Lohnempfänger in I, von den Unternehmern wollen wir in unserem Modell absehen.²⁾ Die I - Arbeiter sind nun nicht bereit, eine Verminderung ihres durchschnittlichen Nahrungskonsums

-
- 1) Die gesamte Volkswirtschaft besteht nur aus den Sektoren L und I, wobei I neben der Industrie alle anderen nichtlandwirtschaftlichen Berufe enthält. Die Expansion findet jedoch nur in der Industrie statt.
 - 2) Damit sehen wir auch von Sparen und Investieren in I ab, die nur von den Unternehmern durchgeführt werden. Die I - Arbeiter geben ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke aus.

hinzunehmen, sondern schränken statt dessen den Konsum von I - Gütern ein. Solange der landwirtschaftliche Marktüberschuss M_1 nicht steigt, können sie den früheren Nahrungskonsum nicht erreichen, denn M_1 muss ja unter eine grössere Zahl von Nachfragem aufgeteilt werden. Deshalb wird der Nahrungsmittelpreis p_1 immer höher steigen und das Realeinkommen der I - Arbeiter sinken. Es ergibt sich eine Veränderung in ihrer Nachfragestruktur zugunsten von Nahrungsmitteln, für die sie einen wachsenden Anteil ihres Einkommens ausgeben. Die Nachfrage nach I-Gütern muss im gleichen Ausmass abnehmen.

Unsere zweite Verhaltensannahme betrifft die Wirtschaftssubjekte in L, deren Markterlöse gestiegen sind. Ihr Realeinkommen setzt sich zusammen aus den Markterlösen, die sie für I-Güter ausgeben, und aus selbsterzeugten Nahrungsmitteln, die sie zum Eigenverbrauch verwenden. Von ihrem Entschluss über die Einkommensverwendung hängt es ab, welchen Anteil der Ernte sie selbst konsumieren und wieviel sie am Markt anbieten, um dafür I-Güter einzukaufen. Sie fassen diesen Entschluss auf Grund der Markterlöse in der Vorperiode. Wir nehmen an, dass die Wirtschaftssubjekte in L bei einem Anstieg der Markterlöse in der nächsten Periode mehr I-Güter nachfragen, aber nicht in gleicher Höhe wie die Erlössteigerung. Sie wollen bei steigendem Realeinkommen nicht nur mehr I-Güter kaufen, sondern auch mehr Nahrungsmittel konsumieren. Da die landwirtschaftliche Produktion konstant bleibt, werden sie in der Periode nach der ersten Preissteigerung den Marktüberschuss M_1 verringern. Es liegt auf der Hand, dass die Nahrungsmittelpreise dadurch zusätzlichen Auftrieb erhalten.

Die Entwicklung der Gesamtnachfrage nach I-Gütern steht nicht so eindeutig fest wie die Preisentwicklung. Einerseits sinken die Ausgaben der I-Arbeiter für ihre eigenen Produkte, andererseits steigen die Ausgaben der Landwirte für diese Produkte. Wir wollen diese Entwicklung deshalb über einige Runden hinweg an einem vereinfachten Zahlenbeispiel verfolgen lassen Relationen möglichst genau der indischen Wirklichkeit

entsprechen:

Peri- ode	Y_I	N_{I1}	N_{I2}	E_L	M_1	p_1	N_{L2}	N_2	G
I	1.000	600	400	600	600	1	600	1.000	0
II	1.100	660	440	660	600	1,1	600	1.040	60
III	1.100	726	374	726	573	1,27	630	1.004	96
IV	1.100	838	262	838	522	1,6	663	925	175
V	1.100	1.056	44	1.056	449	2,35	719	763	337

Wir gehen aus von einem Gleichgewichtszustand, in dem das Gesamteinkommen der I-Arbeiter $Y_I = 1.000$ beträgt. Davon werden 60% für Nahrungsmittel ($N_{I1} = 600$) und der Rest für I-Güter ($N_{I2} = 400$) ausgegeben. Die Nahrungsausgaben der I-Arbeiter werden zum Markterlös der Landwirtschaft ($E_L = 600 = N_{I1}$).¹⁾ Da der landwirtschaftliche Marktüberschuß M_1 600 Mengeneinheiten beträgt, ist $p_1 = 1$ der Gleichgewichtspreis. Im Gleichgewichtszustand geben die Landwirte den gesamten Markterlös E_L der Vorperiode für I-Güter aus ($N_{L2} = 600$). In Periode II erhöhen sich Beschäftigung und Einkommen um 10%. Die I-Arbeiter geben ihr Einkommen noch in der gleichen Periode aus, wobei sie mit den Preisen der Vorperiode rechnen und den gleichen Realkonsum von Nahrungsmitteln erzielen wollen.²⁾ Die Veränderung ihrer Nachfrage N_{I1} führt bei gleichgebliebenem M_1 zur Erhöhung von p_1 . Die Nachfrage der Landwirte nach I-Gütern (N_{L2}) hängt von den Markterlösen der Vorperiode ab. Zwischen Einkommensentstehung und Einkommensverwendung besteht also eine Verzögerung von einer Periode [$N_{L2,t} = f(E_{L,t-1})$]. Sie stellen deshalb am Ende von Periode II eine Erhöhung ihrer Kassenbestände um 60 fest ($G = 60$).

1) In Wirklichkeit bleibt ein großer Teil der Nahrungsausgaben bei den Händlern. Das ändert jedoch wenig an den Ergebnissen unseres Beispiels, denn auch die Händler werden einen großen Teil ihrer Gewinne nicht für I-Güter ausgeben.

2) $N_{I1,t} = f(Y_{I,t}; p_{1,t-1})$ Die Nachfrage stellt sich mit einer Verzögerung (time-lag) von einer Periode auf die Preisveränderungen ein.

Es handelt sich um einen dynamischen Marktlagengewinn,¹⁾ der ihr Marktverhalten in der nächsten Periode beeinflusst. Bei unveränderter Aufteilung ihrer Ernte in Eigenverbrauch und Marktüberschuss könnten sie zu Preisen von Periode II ihren Konsum von I-Gütern um 60 Einheiten steigern (der Preis $p_2 = 1$ bleibt im Modell unverändert). Das planen sie nach unserer Verhaltensannahme aber nicht. Der Einfachheit halber wollen sie in unserem Beispiel nur $1/2$ so viel mehr an I-Gütern nachfragen, d.h. 30 Einheiten. Dadurch wird die Höhe von M_1 in Periode III bestimmt: sie rechnen mit den Preisen von Periode II und müssten demnach 573 Einheiten Nahrungsmittel anbieten, um 630 Einheiten I-Güter zu erhalten. Am Ende von Periode III stellen sie erneut einen Marktlagengewinn fest, der zu gleichen Erwägungen für die Ernteaufteilung in Periode IV führt. Was geschieht mit den Marktlagengewinnen G , die in jeder Periode neu entstehen? Wir dürfen mit einer gewissen Sicherheit annehmen, dass diese Geldbeträge zur Hortung in Form von Banknoten oder Gold bzw. zum Kauf von Land verwendet werden.²⁾ Von dieser Seite ist deshalb keine Kompensation der Nachfrageschrumpfung für I-Güter zu erwarten.

Bei den von uns gemachten Annahmen ergibt sich eine progressive Preissteigerung für Nahrungsmittel und eine progressive Schrumpfung der Nachfrage nach I-Gütern. Bevor jedoch das Modell "explodiert", entstehen in der Wirklichkeit Gegenteilstendenzen. Nach einem leichten Anstieg erleben die Unternehmer in I einen Rückgang des Absatzes ihrer Produkte. Damit können sie die erweiterten Produktionskapazitäten nicht voll auslasten und entlassen Arbeiter. Auf der anderen Seite erleben die I-Arbeiter eine ständige Senkung ihres Realeinkommens, während der Lebensstandard in der Landwirtschaft steigt. Unter diesen Umständen werden viele I-Arbeiter in ihre ländlichen Grossfamilien zurückkehren. Beide Tendenzen führen zu einer Abnahme der Beschäftigtenzahl in I,

1) Vgl. Erich Preiser: "Bildung und Verteilung des Volkseinkommens", 2. Auflage, Göttingen 1961, S. 160-161.

2) Gerade in der indischen Landbevölkerung spielt die Hortung von Gold eine sehr grosse Rolle.

der Industrialisierungsprozess kommt zum Stillstand. Die beiden Sektoren befinden sich aber auch dann nicht im Gleichgewicht. Durch die Rückwanderung von Arbeitern in die Landwirtschaft ist die Zahl der Menschen in L gestiegen. Selbst wenn der Eigenverbrauch in der Landwirtschaft pro Kopf wieder auf das Niveau von Periode I zurückginge - inzwischen sind die Landwirte ja einen höheren Nahrungsmittelkonsum gewöhnt-, könnte der Marktüberschuss nicht wieder seine alte Grösse $M_1 = 600$ erreichen, so lange die landwirtschaftliche Produktion stagniert. Die Preisauftriebstendenzen bei Nahrungsmitteln kommen erst zum Stillstand, wenn sich die Wirtschaftssubjekte mit einem niedrigeren durchschnittlichen Nahrungskonsum abfinden.¹⁾

Wir können die Frage nach den Auswirkungen einer Ausdehnung der Beschäftigung im nichtlandwirtschaftlichen Sektor bei konstanter Produktion von Grundnahrungsmitteln zusammenfassend beantworten. Unter den von uns gemachten Annahmen wäre ein Industrialisierungsprozess zum Scheitern verurteilt, weil:

1. eine Inflation der Nahrungsmittelpreise den Reallohn in der Industrie so stark beeinträchtigen würde, dass eine Rückwanderung von Arbeitskräften aus der Industrie in die Landwirtschaft stattfände,
2. der Markt für industrielle Konsumgüter schrumpfen würde, so dass die Unternehmer Arbeiter entlassen und Kapazitäten stilllegen müssten.

Wenn die Entwicklung in unserem Zahlenbeispiel ohne inflationäre Erscheinungen verlaufen soll, muss der landwirtschaftliche Marktüberschuss M_1 im gleichen Verhältnis wie die Zahl der Beschäftigten in I zunehmen.²⁾

-
- 1) Die Bevölkerungsvermehrung allein genügt schon, um Preissteigerungen und Veränderungen der Nachfragestruktur im Sinne unseres Modells auszulösen.
 - 2) Preissteigerungen können auch eine nützliche Funktion ausüben, wenn sie Güter betreffen, deren Produktion daraufhin relativ bald ausgedehnt wird. Das ist vor allem bei industriellen Konsumgütern der Fall. Preissteigerungen wirken dagegen schädlich, wenn sie bei Gütern mit unelastischem Angebot auftreten, insbesondere, wenn die Nachfrage ebenfalls starr ist.

Falls dies der Fall ist, gestaltet sich gleichzeitig die Absatzlage für I-Güter günstiger. Die Einkommensbezieher in I werden mehr von ihren eigenen Produkten kaufen, weil ihre Zahl bei unveränderten Konsumgewohnheiten wächst. Die Landwirte verwenden einen Teil ihrer Einkommenssteigerung für I-Güter. Im späteren Verlauf der Wirtschaftsentwicklung wird eine relativ geringere Produktionssteigerung von Nahrungsmitteln notwendig sein, weil nach dem Engelschen Gesetz bei steigendem Einkommen der Anteil der Ausgaben für Nahrung absinkt. Unter den gemachten Annahmen ist die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion also gerade in den Anfangsstadien der wirtschaftlichen Entwicklung eine *conditio sine qua non* für die erfolgreiche Durchführung eines Industrialisierungsprozesses. Es ist nunmehr zu untersuchen, wie weit unsere Annahmen auf Indien zutreffen.

2. Anwendung auf Indien

Wegen der beträchtlichen Ernteschwankungen von Jahr zu Jahr, die durch die unterschiedlichen Regenmengen des Monsuns bedingt sind, gibt es in der indischen Landwirtschaft keine konstanten Produktionsziffern im Zeitablauf. Wir sprechen trotzdem von einer Stagnation, wenn die landwirtschaftliche Produktion von Grundnahrungsmitteln während eines längeren Zeitraums keinen ansteigenden Trend aufweist. Die Ernteergebnisse von Getreide und Hülsenfrüchten zeigen, dass dies in dem Jahrzehnt 1931 - 40 der Fall war:¹⁾

in Millionen t

	1931-32	32-33	33-34	34-35	35-36	36-37	37-38	38-39	39-40	40-41
te-ge	68,4	66,1	65,2	64,8	62,2	67,8	66,3	61,7	64,8	62,2

1) Government of India, Department of Food: "The Food Statistics of India", Delhi 1946, S. 29. Die Produktionsziffern dieser Jahre sind z.T. durch grobe Schätzungen gewonnen worden, ihre absolute Grösse muss daher als ungenau angesehen werden. Für unseren Zweck dürfte der Zuverlässigkeitsgrad jedoch ausreichen.

Die indische Wirtschaft der dreissiger Jahre war in bezug auf die Grundnahrungsmittelversorgung nahezu autark, denn die Nettoeinfuhren von Getreide und Hülsenfrüchten, die zwischen einer und zwei Millionen t pro Jahr schwankten, spielten nur eine marginale Rolle.¹⁾ Obgleich einige neue Industriezweige durch die Substitution von Importen aufkamen, blieben die Berufsstruktur und die durchschnittliche Produktivität der indischen Volkswirtschaft praktisch unverändert. Diese kurze Schilderung mag als Hintergrund für die Entwicklung der fünfziger Jahre genügen.²⁾

1951 begann der erste aus einer Reihe von Fünfjahresplänen, die Indiens Wirtschaft in den Zustand eines anhaltenden Wachstums versetzen sollen. Einige Indexzahlen (1950-51 = 100, falls nicht anders angegeben) sollen uns den Überblick über die Ergebnisse des ersten Jahrzehnts verschaffen.³⁾

-
- 1) "The Food Statistics of India", a.a.O., S. 84
 - 2) Das Jahrzehnt 1941-50 eignet sich wenig für die Untersuchungen der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung, weil es durch Erschütterungen wie den 2. Weltkrieg, die Ablösung der Kolonialherrschaft und die Teilung des indischen Subkontinents bestimmt wurde.
 - 3) Spalten (1) und (5) aus Central Statistical Organisation: "Monthly Statistics of the Production of Selected Industries of India", Delhi, Oktober 1960, S. 8 bis 9. Spalte (6): für 1951-52 bis 1955-56 vgl. "Review of the First Five Year Plan", a.a.O., S. 33; für 1956-57 bis 1958-59 vgl. Planning Commission: "Plan Resources and Outlay", New Delhi, Juli 1959, S. 6 u. 17. Spalten (2), (3) und (4) sind einer unveröffentlichten Zusammenstellung der Planning Commission, Statistics and Survey Division, entnommen: "Basic Statistics Relating to the Indian Economy", November 1960, S. 2, 3 und 8.

Tabelle 1

Jahr	(1) Industri- elle Pro- duktion +) (Kalender- jahre)	(2) Erntevon Ge- treide und Hülsenfrüch- ten	(3) Beschäfti- gung in Fabriken (Kalender- jahre)	(4) Nahrungs- mittelprei- se für Ar- beiterhaus- halte	(5) Produkti- on der Textilind- ustrie +) (Kalen- derjahre)	(6) Haushalt- defizit in Union und Staaten derjahre)
1951						(in Mill. Rs)
-52	100,0	100,7	101,3	-	100,0	- 97
52-53	103,6	111,7	102,5	-	103,7	809
53-54	105,6	131,6	101,0	100	107,1	775
54-55	112,9	127,1	103,4	91,5	110,0	926
55-56	122,4	127,4	107,4	87,1	113,6	2.926
56-57	132,6	133,1	115,1	100,3	119,9	2.391
57-58	137,3	119,2	134,5	104,8	116,8	4.948
58-59	139,7	143,8	136,3	112,3	112,6	1.379
59-60	151,9	137,3	-	117,3	114,9	-

+) 1951 = 100

+) 1951 = 100

Ein Vergleich zwischen den Indizes der Jahre 1951 -52 und 1959-60 zeigt, dass sowohl die industrielle Produktion wie auch die Ernteergebnisse für Nahrungsmittel eine erhebliche Steigerung aufweisen. Bis 1956-57 führt der Index der Nahrungsmittel-erzeugung, von der ein starker Impuls auf die industrielle Produktion ausging, während die Zahl der Arbeitskräfte in Fabriken nachhinkte. Besonders interessant für unsere Analyse sind die Ergebnisse des Ernterückschlages von 1957-58. Im Kalenderjahr 1957 verlangsamte sich bereits der Anstieg der industriellen Produktion, 1958 betrug er weniger als 2 %. Bei der Textilindustrie ist sogar ein absoluter Rückgang der Produktion seit dem Höchststand von 1956 zu verzeichnen, der bis 1959 noch nicht wieder aufgeholt wurde. Die Textilindustrie ist der älteste und auch heute noch wichtigste Industriezweig Indiens. 1955 erhielt die Textilindustrie in dem Gesamtindex der Produktion von Industrie und Bergbau eine Gewichtung von 48 %,

die ihrem Anteil an der Wertschöpfung (value added by manufacture) entspricht.¹⁾ Ihr Anteil an der Konsumgüterindustrie liegt noch wesentlich höher, und für weitgehende in den unteren Einkommensklassen stellen Textilien das einzige industrielle Konsumgut dar, dass sie mit einer gewissen Regelmässigkeit kaufen. 1955 standen pro Kopf der Bevölkerung nur 16 yards Gewebe zur Verfügung.²⁾ Wie ist es bei einer derartig niedrigen Versorgung möglich, dass die Textilproduktion bei wachsender Bevölkerung, steigender Beschäftigung und einer staatlichen Defizitfinanzierung von fast 5 Mrd. Rs. im Jahre 1957 absinkt und auch in den folgenden beiden Jahren ihren alten Stand nicht wieder erreicht?

Die Rohstoffversorgung der Textilindustrie war in diesen Jahren günstiger als vorher, denn die indischen Ernten an Rohbaumwolle erreichten Rekordhöhen:³⁾

in Millionen Ballen

<u>1955-56</u>	<u>1956-57</u>	<u>1957-58</u>
3,998	4,707	4,739

Auf der Nachfrageseite ist für 1957-58 ein Absinken der Exporte um 9 Millionen yards zu verzeichnen, das gegenüber einem Produktionsrückgang von 390 Millionen yards kaum ins Gewicht fällt.⁴⁾ Die eigentliche Ursache für die Rezession in der Textilindustrie ist demnach auf dem Binnenmarkt zu suchen. Hier finden wir in der Tat eine Preisentwicklung, wie wir sie auf Grund unseres Zahlenbeispiels erwarten würden. Während der Index der Nahrungsmittelpreise von 104,8 auf 112,3 kletterte, sanken die Preise für Baumwolltextilien zwischen Dezember 1957 und Dezember 1958 von 93 auf 85 und die Preise für Jutetextilien von 115 auf 111 ab.⁵⁾

Im Unterschied zu unserem Zahlenbeispiel, das von konstanten Ernteergebnissen ausging, nahm infolge des Produktionsrückgangs

-
- 1) Vgl. "Production of Selected Industries of India", a.a.O., S. 3
 - 2) A. Ghosh: "The Indian Economy", Kalkutte 1957, S. 222.
1 yard = 91,44 .
 - 3) "Basic Statistics Relating to the Indian Economy", a.a.O., S. 15.
 - 4) "The Production of Selected Industries of India", a.a.O., S. 29
 - 5) Government of India: "Economic Survey 1958-59", New Delhi 1959, S. 8. Der Preisindex f. Textilien hat als Basis 1953-55 = 100.

von 1957-58 das ~~Nomi~~ naleinkommen der Landwirtschaft trotz der steigenden Nahrungsmittelpreise ab. Die landläufige Meinung erklärt deshalb den Absatzrückgang der Textilindustrie aus dem Nachfrageausfall seitens der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Bei genauerem Hinsehen erweist sich diese Ansicht als irrig. Der Betrag der Landwirtschaft zum Nettosozialprodukt zu Faktorkosten (in herrschenden Preisen) nahm folgende Entwicklung:¹⁾

in Mrd. Rs.

1953-54	1954-55	1955-56	1956-57	1957-58
53,1	43,5	45,2	55,2	53,3

Obwohl in den Jahren nach 1953-54 das landwirtschaftliche Nominaleinkommen viel stärker absank als 1957-58, stieg die Produktion der Textilindustrie in diesen Jahren stetig an (vg. Tabelle 1). Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass 1954-56 das Absinken der landwirtschaftlichen Nominaleinkommen durch einen Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion verursacht wurde, der zu einem ~~Fallen~~ der Nahrungsmittelpreise führte. Die Konsumenten im nichtlandwirtschaftlichen Sektor glichen den Rückgang der landwirtschaftlichen Nachfrage nach Textilien mehr als, denn die sinkenden Nahrungspreise verschafften ihnen ein höheres Realeinkommen, aus dem sie mehr Geld für Textilien ausgeben konnten. Auf der anderen Seite steht das Jahr 1958-59 mit einer Rekord-ernte an Getreide und weiter steigenden Nahrungsmittelpreisen. Obwohl noch keine endgültigen Angaben über das landwirtschaftliche Nominaleinkommen vorliegen, wissen wir, dass es höher lag, als in jedem der hier betrachteten Vorjahre. Gleichzeitig stiegen industrielle Produktion und Beschäftigung in den Fabriken weiter an (vgl. Tabelle 1). Trotzdem sank die Textilproduktion 1958-59 weiter ab und erholte sich 1959-60 kaum von ihrem Tiefstand. Diese Erscheinung

1) Central Statistical Organisation: "Estimates of National Income 1948-49 to 1957-58", Delhi 1959, S. 2

entspricht dem Ergebnis unserer Deduktion: steigende Nahrungsmittelpreise bewirken relative Verschiebungen der Konsumentenausgaben des nichtlandwirtschaftlichen Sektors zugunsten von Nahrungsmitteln. Dadurch sinkt die Nachfrage nach industriellen Konsumgütern unter das frühere Niveau, obgleich die Zahl der Beschäftigten und die Einkommenssumme im nichtlandwirtschaftlichen Sektor zugenommen haben und die Bauern mehr industrielle Konsumgüter nachfragen.

An dieser Stelle scheint es angebracht zu prüfen, ob die wichtigsten Annahmen unseres Zahlenbeispiels auf die indische Wirklichkeit zu treffen. Über den Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben ländlicher Haushalte liegen Erhebungen des National Sample Survey der indischen Regierung vor, wonach Anfang der fünfziger Jahre 65 % der Konsumsumme für Nahrungsmittel bestimmt wurde.¹⁾ Bei den städtischen Haushalten zeigte sich eine Differenzierung nach dem Einkommensniveau:²⁾

Tabelle 2

Prozentsatz der Haushalte	Höhe der gesamten Monatsausgaben	Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel
21,21 %	Rs. 1-50	65,04 %
32,57	" 51-100	61,11
18,46	" 101-150	55,51
18,80	" 151-300	50,38
5,82	" 301-500	44,32
3,14	" über 500	36,89

72 % der städtischen Haushalte, die im Monat weniger als 150 Rs. ausgeben, verwenden davon zwischen 55 und 65 % auf den Kauf von Nahrungsmitteln. Wenn wir weiter berücksichtigen, dass der Sektor Z auch die besonders armen Handwerker und gewerblichen Arbeiter auf dem Lande umfasst, erscheint

1) The National Sample Survey, No. 18: "Tables with Notes on Consumer Expenditures", Delhi 1959, S. 4-5.

2) The National Sample Survey, No. 18, a.a.O., S. 14 und 16.

Der Anteil von 60 % für die Nahrungsausgaben der I-Arbeiter, den wir in unserem Beispiel ansetzten, eher zu niedrig, was das Eintreten der von uns aufgezeigten Auswirkungen noch wahrscheinlicher macht.

Unsere Annahme, die I-Arbeiter würden eher auf andere Konsumgüter verzichten, als eine Senkung ihres Nahrungskonsums hinzunehmen, lässt sich bisher noch nicht durch eine wissenschaftliche Untersuchung belegen. Alle indischen Nationalökonomten, mit denen der Verfasser diese Frage besprach, stimmten jedoch mit ihm überein, dass die Annahme realistisch ist. Als Illustration mag die Zahl von 1750 Kalorien dienen, die in der täglichen Nahrung des durchschnittlichen erwachsenen Inders enthalten sind, während die Ernährungsphysiologen zwischen 2400 und 3000 Kalorien pro Tag für erforderlich halten.¹⁾ Die grosse Masse der indischen Bevölkerung lebt von einem Minimum an Nahrung, dessen Reduzierung in vielen Fällen zur Lebensgefährdung führt. Unter solchen Umständen dürften bei sinkendem Realeinkommen zunächst die anderen Konsumzwecke aufgegeben werden. 1958-59 stiegen trotz einer Rekordernte die Getreidepreise weiter an. Eine Untersuchungskommission der indischen Regierung sah die Ursache neben spekulativen Hortungen in einer "hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Getreide im landwirtschaftlichen Sektor."²⁾ Das entspricht genau der Annahme in unserem Beispiel, wonach die Bauern einen Teil ihres durch Preissteigerung erhöhten Einkommens zu einem höheren Eigenverbrauch an Nahrungsmitteln verwenden. Das wirkt sich häufig nicht im Konsum grösserer Mengen, sondern im Übergehen auf feinere Getreidesorten aus. Als im Laufe des zweiten Weltkrieges die Getreidepreise sprunghaft anstiegen, gingen viele Bauern von der Hirse, die in Indien als Nahrung für arme Leute gilt, auf den Verbrauch von Reis oder Weizen über.³⁾ Diese Tendenz verschärft die Marktsituation aber nur,

1) Vgl. "India 1960", a.a.O., S. 142.

2) Ministry of Food and Agriculture: "Report of the Food-grains Enquiry Committee", New Delhi 1957, S. 45.

3) P.C. Bansil: "India's Food Resources and Population", Bombay 1958, S. 29.

weil die städtische Bevölkerung so gut wie ausschliesslich Reis oder Weizen konsumiert, deren Marktüberschuss durch die Veränderung der Konsumgewohnheiten auf dem Lande absinkt. Ein Anbau von Reis oder Weizen an Stelle von Hirse ist meist nicht möglich, weil die feineren Getreidesorten mehr Feuchtigkeit brauchen.

Die Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft traf auf das Indien der fünfziger Jahre nicht vollständig zu. Importe bzw. Exporte lagen jedoch unter 5 % des Bruttosozialprodukts, ¹⁾ bei der Nahrungsmittelversorgung und bei dem Absatz industrieller Konsumgüter spielten sie nur eine marginale Rolle. Wir können zusammenfassend feststellen, dass die wichtigsten Annahmen unseres Zahlenbeispiels auf die indische Volkswirtschaft in den fünfziger Jahren zutrafen. Das bedeutet nicht, dass wir zukünftige Entwicklungen quantitativ und exakt voraussagen können, weil wir in unserer Partialanalyse eine ganze Reihe von Variablen nicht berücksichtigt haben, die in der Wirklichkeit den Wirtschaftsprozess beeinflussen. Unser Modell zeigt aber, welche Tendenzen unter indischen Verhältnissen durch die Ausdehnung der Beschäftigung im nichtlandwirtschaftlichen Sektor ausgelöst werden und welche Rückwirkungen auf den Absatz nichtlandwirtschaftlicher Güter eintreten, falls diese Tendenzen nicht durch entgegengesetzte Faktoren aufgehoben werden. Unser Rückblick auf die Entwicklung der fünfziger Jahre hat ergeben, dass die beträchtliche Zunahme der industriellen Produktion und Beschäftigung ohne die gleichzeitige Steigerung der Nahrungsmittelproduktion nicht möglich gewesen wäre. Dieser Zusammenhang wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen, wenn die Industrialisierung Indiens beschleunigt wird.

1) vgl. International Bank for Reconstruction and Development, Report Nr. AS-54a: "Current Economic Position and Prospects of India", Washington, August 1956, S. 3.

3. Bisherige Auswirkungen des Dorfentwicklungsprogramms

Nach den letzten Schätzungen des Landwirtschaftsministeriums beträgt die indische Ernte des Jahres 1960-61 an Getreide und Hülsenfrüchten 76 Mill. t. Der dritte Fünfjahresplan sieht für 1965-66 ein Produktionsziel von 105 Millionen t vor, d.h. eine Zunahme von 39 % in 5 Jahren oder fast 7 % pro Jahr. Eine solche Wachstumsrate hat die indische Landwirtschaft bisher noch nicht erreicht. Wegen der begrenzten Möglichkeiten einer Ausweitung der Anbaufläche muss die Erntesteigerung fast ausschliesslich durch eine Anhebung der Hektarerträge erzielt werden. Deshalb sind die Bemühungen des Dorfentwicklungsprogramms um eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität pro Flächeneinheit von grösster Bedeutung für das Gelingen des dritten Fünfjahresplans. Wir wollen die bisherigen Auswirkungen des Programms auf die landwirtschaftliche Produktion an Hand von Zahlen über die Entwicklung der Durchschnittserträge verfolgen. Von 1954 bis 1956 führte der National Sample Survey in einer grossen Zahl von Entwicklungsblöcken Stichprobenuntersuchungen durch, deren Ergebnisse mit den Durchschnittserträgen in der gesamten indischen Landwirtschaft verglichen wurde.¹⁾ Dabei ergaben sich folgende Differenzen der Durchschnittserträge zugunsten der Entwicklungsblöcke:

	Tabelle 3 (in Prozent)				
	1954-55	1955-56	1956-57	1957-58	1958-59
Weizen	24,7	21,5	14,3	7,7	12,8
Reis	-	20,3	20,8	8,4	9,8
Jowar (Hirse)	-	11,4	18,6	23,4	17,5

1) Bisher ist erst ein Bericht veröffentlicht worden: "Rabi Crop Estimate Survey 1954-55", herausgegeben von der Community Projects Administration, Delhi 1955. Die Ergebnisse der übrigen Jahre hat der Verf. den unveröffentlichten Berichten des Directorate of the National Sample Survey entnommen. 1957-58 wurden immerhin mehr als 30.000 Stichproben in 362 Entwicklungsblöcken durchgeführt, so dass die Ergebnisse als eine gute Annäherung anzusehen sind. 1959-60 wurde diese Art von Erhebungen eingestellt, weil inzwischen das halbe Land von Entwicklungsblöcken erfasst war und deshalb der Vergleich mit dem gesamtindischen Durchschnitt nicht mehr sinnvoll erschien.

Die sinkende Tendenz des Vorsprungs ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass ein wachsender Teil des Landes von dem Dorfentwicklungsprogramm erfasst wurde. Wenn man die Durchschnittserträge der Entwicklungsblöcke mit den Erträgen der vom Programm nicht erfassten Gebiete vergleicht, ergibt sich folgender Vorsprung:

Tabelle 4

(in Prozent)

	1955-56	1956-57	1957-58	1958-59
Weizen	24	18	10	22
Reis	23	26	15	15
Jowar	13	24	33	27

Bei den Ergebnissen des Jahres 1957-58 muss der schlechte Ausfall des Monsuns berücksichtigt werden, der den Einsatz der verbesserten Produktionsmittel weitgehend wirkungslos machte. Die grösste Differenz entstand bei Jowar. Diese Hirseart wird fast ausschließlich auf trockenen Böden ange-
baut, weil der Anbau von Weizen zwar rentabler ist, aber auch mehr Feuchtigkeit verlangt. Auf den feuchtigkeitsarmen Jowarfeldern ist die Verwendung von Kunstdünger meistens nicht möglich, verbessertes Saatgut wurde 1957-58 nur auf 3 % der Anbaufläche angewendet. Dass gerade bei dieser Feldfrucht ein besonders grosser Vorsprung in den Durchschnittserträgen der Entwicklungsblöcke entstand, widerspricht dem vielfach geäusserten Argument, die höhere landwirtschaftliche Produktivität sei hauptsächlich dem verstärkten Einsatz von Produktionsmitteln zuzuschreiben, mit denen die Blöcke vorzugsweise versorgt werden. Die Ertragsdifferenz bei Jowar ist fast ausschliesslich auf verbesserte Anbauverfahren zurückzuführen, die durch den Beratungsdienst des Dorfentwicklungsprogramms verbreitet wurden. Das Committee on Plan Projects hat berechnet dass infolge des verstärkten Produktionsmitteleinsatzes in den Entwicklungsblöcken ¹⁾ die Produktionskapazität der Land-

1) Verbessertes Saatgut, Kunstdünger, Bewässerungsanlagen und Neulandgewinnung.

Wirtschaft um 10,8 % steigen müsste, wenn man die für Indien normalen Mehreträge pro Einheit des betreffenden Produktionsmittels zugrundelegt. Tabelle 4 zeigt jedoch wesentlich grössere Ertragssteigerungen im Vergleich zu der übrigen indischen Landwirtschaft. Daraus erhellt, daß sich der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Anhebung der Produktivität nicht auf die Verteilung von Produktionsmitteln beschränkte.

Von grossem Interesse ist die Entwicklung der Erträge eines Blocks im Zeitablauf. Der National Sample Survey hat die Reiserträge in 14 Blöcken und die Weizenträge in 24 Blöcken ermittelt: ²⁾

Tabelle 5

(in pounds pro acre)

Jahr	Reis	Weizen
1955-56	-	826
1956-57	804	818
1957-58	622	815
1958-59	968	884

Angesichts der grossen, wetterbedingten Ernteschwankungen ist der Zeitraum noch zu kurz, um quantitative Aussagen über den Beitrag des Entwicklungsprogramms zu den Ertragssteigerungen zu machen. Der Anstieg der Reiserträge von 1956-57 auf 1958-59 erscheint sehr beachtlich, wenn man zum Vergleich die durchschnittlichen Reiserträge für ganz Indien heranzieht. ³⁾

Tabelle 6

(in pounds pro acre)

	<u>1956-57</u>	<u>1958-59</u>
Durchschnittserträge für ganz Indien	799	816
Durchschnittserträge aus Tabelle 5	804	968

¹⁾ Committee on Plan Projects, a.s.c., Band III, Teil I, S. 247.

²⁾ Aus einem unveröffentlichten Bericht des Directorate of the National Sample Survey an das Ministry of Community Development.

³⁾ vgl. Ministry of Food and Agriculture: "Agricultural Production since Independence", New Delhi 1959, Table VI

Die o.a. Untersuchung des Planning Research and Action Institute ergab in dem Entwicklungsblock Ghosi (Uttar Pradesh) einen Weizenерtrag von 935 kg pro Hektar, während er in den Kontrolldörfern nur 575 kg betrug.¹⁾

Alle bisher durchgeführten Untersuchungen haben eine beträchtliche Zunahme der landwirtschaftlichen Produktivität in den Entwicklungsblöcken festgestellt. Dass es sich nach wenigen Jahren schon um Größenordnungen von 20 bis 30 % gegenüber dem landesüblichen Durchschnitt handelt, muss als ein Erfolg des Programms gewertet werden. Wir haben in den ersten Abschnitten dieses Kapitels gezeigt, dass sich der Beitrag des Dorfentwicklungsprogramms zur wirtschaftlichen Entwicklung Indiens nicht auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion beschränkt. Der Verf. glaubt jedoch auf Grund der gesamten vorliegenden Arbeit, dass dieser kurzfristige Beitrag allein schon genügt, um die Existenz eines solchen Programms zu rechtfertigen. Die Begründung dieser These sei in folgenden Punkten kurz zusammengefasst:

1. Die indische Landwirtschaft wird bestimmt durch einen sehr geringen Einsatz von produzierten Produktionsmitteln und durch die Anwendung veralteter, unwissenschaftlicher Produktionsmethoden. Diese Erscheinungen sind in erster Linie auf die individuelle und soziale Rückständigkeit der Landbevölkerung zurückzuführen.
2. Infolgedessen liegen die durchschnittlichen Hektarerträge der wichtigsten Feldfrüchte weit unter dem Niveau in fast allen anderen Ländern.
3. Sämtliche staatlichen Versuche zur Entwicklung der indischen Landwirtschaft, die bereits seit einigen Jahrzehnten unternommen wurden, scheiterten daran, dass sie nur einzelne Aspekte der ländlichen Unterentwicklung beseitigen wollten.
4. Das Dorfentwicklungsprogramm versucht eine umfassende Lösung der wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme auf dem Lande, wobei es die Bevölkerung selbst an der Lösung ihrer eigenen Probleme beteiligt.

1) "Community Development and Economic Development", a.a.O., Teil IIA, S. 21

5. Dieses umfassende Programm hat bereits in den ersten Jahren seines Bestehens zu beträchtlichen Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktivität geführt, wie sie vorher nur bei einzelnen Landwirten, nicht aber bei der Masse der Bauern zu erzielen waren.
6. Das Dorfentwicklungsprogramm begann zu einem Zeitpunkt, als das grosszügige Industrialisierungsprogramm der indischen Fünfjahrespläne eingeleitet wurde. Ein solcher Industrialisierungsprozess kann unter den heutigen indischen Verhältnissen nur in Gang kommen, wenn gleichzeitig die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln ansteigt.
7. Das Dorfentwicklungsprogramm hat bereits zu der landwirtschaftlichen Produktionszunahme der fünfziger Jahre beigetragen. Das beschleunigte industrielle Wachstum der sechziger Jahre erfordert eine noch höhere Steigerungsrate der Nahrungsmittelproduktion.
8. Ob das Dorfentwicklungsprogramm die für eine störungsfreie Entwicklung erforderliche Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Produktion in diesem Jahrzehnt herbeiführen wird, kann heute nicht vorausgesagt werden. Es lässt sich aber mit Sicherheit behaupten, dass sie ohne ein solches Programm nicht erreicht würde.
9. Das Dorfentwicklungsprogramm ist deshalb allein schon wegen seines kurzfristigen Beitrags zur Anhebung der landwirtschaftlichen Produktion ein unentbehrlicher Bestandteil der indischen Wirtschaftsplanung, die eine Modernisierung der gesamten indischen Volkswirtschaft anstrebt.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. Sammelbände

"Aktuelle Probleme des Genossenschaftswesens", Tagung des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der Universität Wien, Göttingen 1957.

"Approaches to Community Development", herausg. von Phillips Kuopp, Den Haag 1935.

"Conference on Community Development", unveröffentlichte Sammlung von Referaten, gehalten im Dezember 1957 im Center for International Studies, Endicott House (USA).

"Developing Village India", herausg. von M.S. Randhawa, 2. Aufl. Bombay 1951.

"Economic Development, Principles and Patterns", herausg. von H. F. Williamson and J. A. Buttrick, New York 1954.

"Economic Problems of Modern India", herausg. von R. K. Mukerjee, London 1939.

"Kurukshetra, a Symposium on Community Development in India", New Delhi 1955.

"Policy for Commercial Agriculture", Joint Economic Committee, United States Congress, Washington 1957.

"Selected Readings in Agricultural Credit", herausg. von Irving F. Davis, University of California, Berkeley 1954.

"Studies in Indian Agricultural Economic", herausg. von J.P. Bhatnagar, Bombay 1958.

2. Autoren

- M. Abramovitz: "Resources and Output Trends in the United States Since 1870", American Economic Review, Mai 1956.
- G. D. Agrawal: "Studies in the Economics of Farm Management in Uttar Pradesh", Delhi 1957.
- M. B. Ahmad: "The Problem of Rural Uplift in India", Lucknow 1932.
- Vera Anstey: "The Economic Development of India", 3. Aufl., London 1936.
- B. H. Baden-Powell: "The Land Systems of British-India", Oxford 1892.
- T. N. Bahel: "Selecting of Gram Sevaks", in "Kurukshetra, a Symposium", a.a.O.
- P.C. Bansil: "India's Food Resources and Population", Bombay 1958.
- T.R. Batten: "Communities and Their Development", London 1957.
- P.T. Bauer and B.S. Yamey: "The Economics of Underdeveloped Countries", London 1957.
- L.H. Bean: "International Industrialisation and Per Capita Incomes", New York 1947.
- E. Blunt: "The Economic Aspect of the Caste System", in "Economic Problems of Modern India", a.a.O.
- A.D. Bohra: "Development of Small Scale Industries", Kurukshetra, Oktober 1960.
- K.E. Boulding: "Does Absence of Monopoly Power in Agriculture Influence the Stability and Level of Farm Income?" in "Policy for Commercial Agriculture", a.a.O.
- F.L. Brayne: "Village Uplift in India", Allahabad 1928.
- Yale Brozen: "Entrepreneurship and Technological Change", in "Economic Development, Principles and Patterns", a.a.O.
- N.S. Buchanan and H.S. Ellis: "Approaches to Economic Development", New York 1955.
- S. Chandrasekhar: "A Note on Demographic Statistics in India", Population Review (Madras), Januar 1960.
- Colin Clark: "The Conditions of Economic Progress", 3. Aufl., London 1957.
- ders.: "Population Growth and Living Standards", International Labour Review, August 1953.

- G.D.H.Cole: "A History of Socialist Thought", London 1957.
- M.Darling: "Rusticus Loquitur", Oxford University Press 1930.
- ders.: "Report on Certain Aspects of the Cooperative Movement in India", New Delhi 1957.
- B.Datta: "The Economics of Industrialisation", Kalkutta 1952.
- D.Datta: "Landlordism in India ", Bombay 1931.
- A.R.Desai: "Eine soziologische Analyse Indiens", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 113. Bd., Heft 1, 1957.
- E.D.Domar: "Expansion and Employment", American Economic Review, März 1947.
- G.Draheim: "Die Genossenschaft als Unternehmungstyp", 2.Aufl. Göttingen 1955.
- S.C.Dube: "India's Changing Villages", London 1958.
- P.R.Dubhashi: "The Dual Role of the BDO", Kurukshetra, Juni 1960
- D.Ensminger: "A Guide to Community Development", New Delhi 1957
- W.Eucken: "Grundlagen der Nationalökonomie", 6.Aufl., Berlin 1950.
- ders.: "Grundsätze der Wirtschaftspolitik", Tübingen 1952
- Q.H.Farooque: "Small Scale and Cottage Industries as a Means for Providing Better Opportunities for Labour in India", Aligarh 1958.
- H.Finer: "The Role of Government", in "Economic Development, Principles and Patterns", a.a.O
- J.M.Fleming: "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", Economic Journal, Juni 1955.
- B.N.Ganguli: "Trends of Agriculture and Water Supply in the Ganges Valley", London 1938.
- M.B.Ghorpade: "What an Ideal Service Cooperative Should Do", Kurukshetra, Oktober 1960.
- A.Ghosh: "The Indian Economy", Kalkutta 1957.
- G.S.Ghurye: "Caste and Class in India", 2.Aufl., Bombay 1957.
- Otto Glas: "Genossenschaftskunde", Berlin 1949.
- W.Guth: "Der Kapitalexpert in unterentwickelte Länder", Tübingen 1957.
- A.H.Hansen: "Fiscal Policy and Business Cycles", New York 1941
- R.F.Harrod: "An Essay in Dynamic Theory", Economic Journal, März 1939.

- D.S.Hatch: "Toward Freedom from Want", Oxford University Press, 1954.
- ders.: "Further Upward in Rural India", Oxford University Press 1938.
- A.O.Hirschman: "The Strategy of Economic Development", New Haven 1958.
- W.G.Hoffmann: "Entwicklungsländer", in Band 2 des Staatslexikons der Görresgesellschaft, 6. Aufl., Freiburg 1958.
- Bert F.Hoselitz: "The Progress of Underdeveloped Areas", Chicago 1952.
- E.M.Hough: "The Cooperative Movement in India", Oxford University Press, 4.Aufl., 1959.
- F.L.K.H.Hsu: "Cultural Factors", in "Economic Development, Principles and Patterns", a.a.O.
- G.D.Karve: "Community Development and Cooperation", New Delhi 1958.
- Clarence King: "Working with People in Small Communities", New Yo 1958.
- Prem Chand Lal: "Reconstruction and Education in Rural India", London 1932.
- "Lenin and Stalin über die Gewerkschaften", Bd.II, Berlin 1955.
- W.A.Lewis: "The Theory of Economic Growth", London 1952.
- ders.: "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", The Manchester School, Mai 1954.
- Friedrich Lütge: "Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte", 2.Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960.
- D.N. Majumdar: "Races and Cultures of India", Bombay 1958.
- Karl Marx: "Das Kapital", 2.Aufl., Hamburg 1872.
- F.Massell: "Capital Formation and Technological Change in United States Manufacturing", Review of Economics and Statistics, Mai 1960.
- Albert Mayer: "Pilot Project India", University of California Press 1958.
- G.M.Meier and R.E.Baldwin: "Economic Development: Theory, History, Policy", New York 1957.
- G.M.Meier: "The Problem of Limited Economic Development", Economia Internazionale, Bd.VI, No.4, 1953.
- J.S.Mill: "Principles of Political Economy", London 1842.

- B.R.Misra: "Vinobas Sieg", Frankfurt/M. 1956.
- W.H.Moreland: "India at the Death of Akbar", London 1927.
- R.K.Mukerjee: "Land Tenure and Legislation" in "Economic Problems of Modern India", a.a.O.
- B.Mukherji: "The New Role of Public Administration", Krukshetra Dezember 1959.
- H.Myint: "An Interpretation of Economic Backwardness", Oxford Economic Papers, Juni 1954.
- G.Myrdal: "Economic Theory and Underdeveloped Regions", London 1957.
- M.B.Nanavati and J.J.Anjaria: "The Indian Rural Problems", 3.Aufl., Bombay 1947; 4.Aufl., Bombay 1951.
- F.Nicholson: "Report Regarding the Possibilities of Introducing Land and Agricultural Banks into the Madras Presidency", Madras 1895.
- R.Nurkse: "Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries", Oxford 1953.
- L.M.Ouwerkerk: "The Lessons of Martandam", in "Developing Village India", a.a.O.
- V.Ramadas Pantulu: "Cooperation", in "Economic Problems of Modern India", a.a.O.
- G.D.Patel: "The Indian Land Problem and Legislation", Bombay 1954.
- Rudolf Pohle: "Genossenschaften ohne Hartpflicht", in "Aktuelle Probleme des Genossenschaftswesens", a.a.O.
- P.N.Prabhú: "Hindu Social Organisation", 2.Aufl., Bombay 1954.
- Erich Preiser: "Bildung und Verteilung des Volkseinkommens", 2.Aufl., Göttingen 1961.
- V.K.R.V.Rao: "Investment, Income and the Multiplier in an Underdeveloped Economy", Indian Economic Review, Februar 1952.
- B.Rambhai: "The Silent Revolution", Delhi 1959.
- L.N.Renu: "How Small Industries Service Institutes Help the Small Entrepreneurs", Kurukshetra, Oktober 1960.
- M.S.Rhandhawa: "Agriculture and Animal Husbandry in India" New Delhi 1958.
- ders. "National Extension Service and Community Projects in Punjab", Chandigarh 1955.

- Joan Robinson: "Essays in the Theory of Employment", 2.Aufl. Oxford 1947.
- W. Roscher: "Die Grundlagen der Nationalökonomie", 24.Aufl., Berlin 1906.
- P.N. Rosenstein-Rodan: "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", Economic Journal, Juni/September 1943.
- W.W. Rostow: "Stadien wirtschaftlichen Wachstums", Göttingen 1960.
- ders.: "The Process of Economic Growth", Oxford, 1.Aufl. 1953, 2.Aufl. 1960.
- John Russell: "Report on the Work of the Imperial Council of Agricultural Research in Applying Science to Crop Production", Delhi 1937.
- P.A. Samuelson: "Economics, an Introductory Analysis", New York 1951.
- Otto Schiller: "Agrarverfassung und Agrarreform in Indien", Berichte über die Landwirtschaft, N.F. Bd. 37, Heft 2.
- ders.: "Cooperative Farming and Individual Farming on Cooperative Lines", New Delhi 1957.
- G. Schmoller: "Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre", 2. Teil, Berlin 1920.
- E. Schneider: "Einführung in die Wirtschaftstheorie", II. Teil, 3.Aufl., Tübingen 1955.
- T.W. Schultz: "The United States Farm Problem in Relation to the Growth and Development of the United States Economic", in "Policy for Commercial Agriculture", a.a.O.
- Joseph Schumpeter: "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung", 5.Aufl., Berlin 1952.
- ders.: "Theoretical Problems", Journal of Economic History, 1947, Supplement VII.
- Tibor Scitovsky: "Two Concepts of External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", Journal of Political Economy, April 1954.
- H.J. Seraphim: "Über einige wirtschaftliche und soziologische Probleme der Großgenossenschaft", in "Aktuelle Probleme des Genossenschaftswesens", a.a.O.
- F.G. Shirras: "Poverty and Kindred Economic Problems in India", London 1931.
- Baljit Singh: "Whither Agriculture in India?" Agra 1945.

- Adam Smith: "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", 3.Aufl., London 1784.
- Robert Solow: "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economics and Statistics, August 1957.
- Artur Sommer: "Über den Inhalt, Rahmen und Sinn älterer Stufen-theorien", Synopsis für Alfred Weber, Heidelberg 1948.
- N.V.Sonani: "Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungswachstum Indiens", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 113, Bd., Heft 1 (1957).
- Paul M.Sweezy: "The Theory of Capitalist Development", London 1952
- Carl C.Taylor: "A Critical Analysis of India's Community Development Programme", New Delhi 1956.
- Fritz Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden", Berlin 1948.
- Melvin M. Tumin: "Some Social Requirements for Effective Community Development", in "Conference on Community Development", a.a.O.
- J.D.M.Versluys: "Village Development in Ceylon and India", "hektographiert", New Delhi 1952.
- Jacob Viner: "International Trade and Economic Development", Oxford 1953.
- J.A.Voelcker: "Report on the Improvement of Indian Agriculture", Kalkutta 1893.
- P.A.Wadia and K.T.Merchant: "Our Economic Problem", Bombay 1957.
- P.K.Wattal: "Population Problem of India, a Census Study", New Delhi 1958.
- Max Weber: "Gesammelte Werke zur Religionssoziologie", 2.Auf., Tübingen 1922.
- M.Zinkin: "Problems of Economic Development in Asia", Institute of Pacific Relations, New York 1953.

3. Publikationen öffentlicher Stellen

a) Government of India

"Report of the Indian Famine Commission", London 1880.

"Report of the Royal Commission on Agriculture in India", Bombay 1928.

Report of the Indian Statutory Commission", New Delhi 1930

"Indian Famine Inquiry Commission, Final Report", Delhi 1945.

"Report of the Grow More Food Enquiry Committee", New Delhi 1952.

"Final Report of the National Income Committee", New Delhi 1954.

"Report of the Small Scale and Village Industries Committee", New Delhi 1955.

"Report of the Foodgrains Enquiry Committee", New Delhi 1957.

Committee on Plan Projects: "Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service", 3 Bände, New Delhi 1957.

Community Projects Administration: "Community Projects, a Draft Handbook", New Delhi 1952

"Rabi Crop Estimate Survey 1954-55", New Delhi 1955.

Ministry of Community Development: "Report 1957-58", New Delhi 1958.

"Report 1958-59", New Delhi 1959.

"Report 1959-60", New Delhi 1960.

"Letters Issued by the Ministry of Community Development in Connection with the Pilot Projects", New Delhi 1956.

"Report of the Study Team on Community Development Industrial Pilot Projects", New Delhi 1959.

"Our Cooperative Education Programme", New Delhi 1958

"Random Thoughts", Band II, New Delhi 1957.

Ministry of Community Development:

- "Revision in the Programme of Community Development", New Delhi 1958.
- "Revised Programme of Community Development", New Delhi 1959.
- "Third Development Commissioners' Conference", New Delhi 1955.
- "Fifth Development Commissioners' Conference", New Delhi 1956.
- "Summary Record of the Sixth Development Commissioners Conference", New Delhi 1957.
- "Summary Record of the Annual Conference on Community Development held at Mount Abu", New Delhi 1958.
- "Annual Conference on Community Development at Srinagar", New Delhi 1960.
- "Report of the Working Group on Panchayats", (hektogr.) New Delhi 1959.
- "Sixth Meeting of the Central Council of Local Self-Government", New Delhi 1960.
- "Main Recommendations and Conclusions of the Sixth Meeting of the Central Council of Local Self-Government", (hektogr.) New Delhi 1960.
- "Democratic Decentralisation", New Delhi 1959.

Department of Food:

"The Food Statistics of India", New Delhi 1946

Bureau of Education:

"Postwar Educational Development in India", Delhi 1944.

The National Sample Survey:

"No. 18, Tables with Notes on Consumer Expenditures", New Delhi 1959.

"Eighth Round", New Delhi 1960.

Census of India:

"Paper No. 3", New Delhi 1953.

"Paper No. 5", New Delhi 1954.

"Paper No. 6", New Delhi 1954.

"Part II-C (Economic Tables)", New Delhi 1954

Planning Commission:

"First Five Year Plan", New Delhi 1952

"Second Five Year Plan", New Delhi 1956.

Planning Commission:

"Review of the First Five Year Plan", New Delhi 1957.

"Consolidation of Findings, Measures and Problems", New Delhi 1957.

"Plan Resources and Outlay", New Delhi 1959.

"Third Five Year Plan, A Draft Outline", New Delhi 1960.

"Basic Statistics Relating to the Indian Economy (unveröffentlicht) 1960.

Department of Cooperation:

"Report 1959-60", New Delhi 1960

Ministry of

Commerce & Industries: "Small Scale Industries, Procedures for Registration and Assistance", New Delhi 1959.

Ministry of Education:

"Progress of Education in India", New Delhi 1953

Ministry of Finance: "Economic Survey 1958-59", New Delhi 1959

Ministry of Food & Agriculture:

"Towards Land Transformation", New Delhi 1952

"Agricultural Production since Independence", New Delhi 1959.

"Indian Agriculture in Brief", 5. Aufl.
New Delhi 1960.

"The Intensive Agricultural Districts Programme".
New Delhi 1960.

Ministry of Information & Broadcasting:

"India 1960", New Delhi 1960.

"Rural Industries", New Delhi 1954.

Ministry of Labour & Employment:

"Rural Man-Power & Occupational Structure",
New Delhi 1954.

"Agricultural Labour in India, Report on the Second Enquiry", New Delhi 1960.

Programme Evaluation Organisation:

"Evaluation Report on Working of Community Projects", New Delhi 1956.

"Evaluation Report on Working of Community Projects", New Delhi 1957.

Programme Evaluation
Organisation:

"The Fifth Evaluation Report", New Delhi
1958.

"The Seventh Evaluation Report", New Delhi
1960.

"Bench Mark Survey Report on Bhadrak
Block", New Delhi 1956.

"Bench Mark Survey Report on Batala Block",
New Delhi 1956.

Reserve Bank of
India:

"All India Rural Credit Survey", Bombay
1957.

"Statistical Statements Relating to the
Cooperative Movement in India", Bombay
1957.

"Statutory Report of the Reserve Bank of
India", Bombay 1937.

Central Statistical
Organisation:

"Monthly Statistics of the Production of
Selected Industries of India", Delhi,
October 1960.

"Estimates of National Income 1948-49 to
1957-58", Delhi 1959

Economic & Statistical
Adviser to the
Government of India:

"Abstract of Agricultural Statistics, India
1957", New Delhi 1959.

Khadi & Village In-
dustries Commission:

"Annual Report 1958-59", Bombay 1959.

National Small Scale
Industries Corpora-
tion:

"Administration Report 1957-58", New Delhi
1958.

b) Andere indische
Institutionen:

Government of Bombay:

"Report of the Agricultural Credit Organi-
sation Committee", Bombay 1947.

"Manual on Community Development, Bombay
1959.

Government of Uttar
Pradesh:

"Some Facts & Figures about the Pilot Pro-
jects Etawah & Gorakhpur", Allahabad 1951.

"Interim Report on P. I. Development Pro-
jects Etawah & Gorakhpur, Allahabad 1951.

Government of Uttar Pradesh:

"Report of the Committee for Evaluation & Public Participation", Lucknow 1959.

Handbook of Development Circulars", Lucknow 1956.

Indian Council of Agricultural Research:

"Krishi Pandits and How They Raised Their Crops", New Delhi 1957.

Indian Society of Agricultural Economics:

"Report on the Administrative Survey of the Surat District", Bombay 1958.

Indian Cooperative Union:

"Seminar on Planned Production Credit", New Delhi 1959.

All India Cooperative Union:

"Fact Book on Indian Cooperatives", New Delhi 1958.

Indian National Congress:

"Report of the National Planning Committee on Rural Marketing and Finance", Bombay 1947.

"Report of the Agrarian Reforms Committee," New Delhi 1949.

Fertiliser Association of India:

"Fertiliser Statistics 1958", New Delhi 1959.

Delhi School of Social Work:

"The Village Level Worker", Delhi 1960.

University of Patna, Institute of Public Administration:

"Report on an Attitude Survey, Bihar Community Projects", Patna 1958.

c) Ausländische Institutionen:

United Nations:

"Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries", New York 1951

"The Aging of Populations and its Economic and Social Implications", New York 1956.

"Report of a Community Development Evaluation Mission in India", New Delhi 1959.

"N.Statistical Year Book, New York 1959.

- United Nations: "Public Administration Aspects of Community- Development Programmes", New York 1959.
"Community Development and Economic Development", Bangkok 1960.
- U.N. Food & Agriculture Organisation: "Production Year Book", Rom 1958.
"Production Year Book", Rom 1959.
- U.N. Department of Economic Affairs: "Land Reform. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development", New York 1954.
"Rural Programme through Cooperatives", New York 1954.
- U.N. Economic Commission for Asia and the Far East: "Mobilisation of Domestic Capital", Bangkok 1952 und 1953.
- International Bank for Reconstruction and Development: "Current Economic Position and Prospects of India", Report No. AS-54a, Washington 1956.
- Statistisches Bundesamt: "Länderheft "Indien" (Reihe "Allgemeine Statistik des Auslandes", Wiesbaden 1960.
- United Kingdom, Colonial Office: "Agricultural Extension and Advisory Work", London 1949.
- Overseas Economic Surveys: "India ", Her Majesty's Stationery Office, London 1953.
- The Agricultural Production Team (Fordstiftung) "Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it", Delhi 1959.
- d) Indische Zeitschriften:
- "The Eastern Economist" Wochenzeitschrift in New Delhi (27.1. 1961, S. 362; Beilage "Minor Irrigation in South India", vom 20.1.1961).
- "Kurukshetra", Monatszeitschrift, herausg. vom Ministry of Community Development, New Delhi (vgl. "Autoren"),
- "Panchayati Raj", Monatszeitschrift, herausg. vom Ministry of of Community Development, New Delhi (vgl. Dezember 1960, S.3).

L e b e n s l a u f

Am 20. Dezember 1933 wurde ich als Sohn des kaufmännischen Angestellten Wilhelm Mertin zu Dortmund geboren. Beginn der Volksschule: Ostern 1940 in Essen-Margarethenhöhe. Ostern 1947 Aufnahme in die Staatliche Oberschule in Aufbauform zu Unna in Westfalen. Reifeprüfung im Frühjahr 1953. 1953/54 studierte ich Sozialwissenschaften als Fulbright-Stipendiat am Oberlin College (USA).

Im Wintersemester 1954/55 wurde ich an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München immatrikuliert. Im November 1958 bestand ich dort die Diplom-Volkswirteprüfung. Von September 1959 bis Mai 1961 weilte ich als Forschungsstipendiat des "Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft in Indien. Während dieser Zeit ist meine Dissertation entstanden.

